

TARTU ÜLIKOOL

Euroopa kolledž

Magistritöö

Kairit Reiman

**Eesti ametnike motivatsioon eesistujariigi rollide täitmiseks 2018. aastal**

Juhendaja: Kristiina Tõnnisson, PhD

Tartu 2013

Olen koostanud töö iseseisvalt. Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite seisukohad ning kirjandusallikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

.....

/töö autori allkiri/

Kaitsmine toimub 30. mail 2013. aastal Lossi 36 auditooriumis 103.

Retsensent: Maarika Muuga, MA

Eesti ametnike motivatsioon eesistujariigi rollide täitmiseks 2018. aastal

**Pealkiri:** Eesti ametnike motivatsioon eesistujariigi rollide täitmiseks 2018. aastal

**Pealkiri võõrkeeles:** The Motivation of Estonian Officials to Perform the Roles of the Presidency in 2018

**Autor:** Kairit Reiman

**Juhendaja:** Kristiina Tönnisson, PhD

**Retsensent:** Maarika Muuga, MA

**Aasta:** mai 2013

**Töö originaalkeel ja maht:** eesti, 71lk

## **MAGISTRITÖÖ**

Eesti on Euroopa Liidu nõukogu eesistujariik 2018. aasta jaanuarist juunini. Eesistujariigi rollid on päevakorra kujundaja, üksmeele saavutaja ja esindaja välissuhtes.

Käesoleva magistritöö eesmärk oli selgitada välja motivaatorid ja demotivaatorid, mis piiravad või toetavad Eesti ametnike tööd eesistujariigi rollide täitmisel. Eesmärgipüstistuse ajendiks on asjaolu, et uuringutega on tõestatud motivatsiooni tähtsus ülesande soorituse kvaliteedile ja tulemusele. Et aga Eestis ei ole seni eesistujariigi rolle motivatsiooniga seostatult käsitletud, on see uurimus eesistumise edukaks soorituseks ametnike motiveerimise vaatevinklist teedrajav. Magistritöös analüüsitakse empiirilist materjali kombineeritud analüüsimeetodil: kasutusel on avatud küsimustega poolstruktureeritud eksperdiintervjuud ja sekundaarne dokumendianalüüs. Analüüsi tulemusel selgus, et Eesti ametnikud on eesistujariigi rollid täitmiseks motiveeritud osaliselt. Eelkõige motiveerib neid töö sisu ja vaheldusrikkus, enesearengu ja karjääriga seotud võimalused, head suhted ja töö üldsuse huvides. Esile tulnud demotivaatorid põhinevad suurel töömahul ajalisel piiratud tingimustes, sõltuvusel poliitikast ja liigsest bürokraatiast ning ametnike töö negatiivsel mainel. Siinne magistritöö ei ole lõplik ega täielik uurimus ametnike motivatsiooni ja eesistujariigi rollide seoste kohta, vaid pakub võimaluse täpsustada loodud mudeli alusel eelkõige ametnike motivatsiooni ministeeriumite valdkonnapõhiste ülesannete puhul. Ametnike motivatsioon on kaalukas tegur, millele tuleks pöörata eesistumist ette valmistades tähelepanu nii valitsuse kui ka ministeeriumite tasandil, sest sellest sõltub osaliselt tulevase eesistumise edu või ebaedu.

**Märksõnad:** motivatsioon, avaliku teenistuse motivatsioon, Eesti avaliku teenistuse motivatsioon, motivaatorid ja demotivaatorid, eesistumine, eesistujariigi rollid

## SISUKORD

SISSEJUHATUS .....	4
1. MOTIVATSIOON .....	7
1.1. Motivatsioon ja töömotivatsioon .....	7
1.2. Motivatsiooniteooriad .....	8
1.3. Avaliku teenistuse motivatsioon .....	12
1.4. Eesti avaliku teenistuse motivatsioon .....	16
2. EUROOPA LIIDU EESISTUMINE.....	22
2.1. Eesistumise tähtsus Euroopa Liidu juhtimises .....	22
2.2. Eesistujariigi rollid .....	26
2.3. Eesti valmistumine eesistumiseks .....	34
3. METOODIKA .....	38
4. MOTIVATSIOON EESISTUJA ROLLIDE TÄITMISEKS.....	40
4.1. Päevakorra kujundaja .....	40
4.2. Üksmeele saavutaja.....	45
4.3. Esindaja välissuhetes.....	50
4.4. Järeldused.....	53
KOKKUVÕTE.....	56
KASUTATUD KIRJANDUS .....	59
LISAD .....	65
Lisa 1 Intervjuu küsimused .....	65
Lisa 2 Intervjueeritavate nimekiri .....	66
SUMMARY .....	67
LIHTLITSENTS .....	71

## SISSEJUHATUS

Eestil seisab 2018. aastal ees erakorraline ülesanne – Euroopa Liidu (EL) nõukogu eesistumine. See on kogu riigi ühine ülesanne, mida tuleb ametnikel täita ELi nõukogu peasekretariaadi toel. Ametnikkonnal tuleb koordineerida ja juhtida ELi. See hõlmab liikmesriikide tasandil kogu seadusandliku tegevuse korraldamist ning kõigi töörühmade juhtimist peale ühise välis- ja julgeolukupoliitika nõukogu koosseisu kohtumiste. Lisaks liikmesriikidevahelisele suhtluse juhtimisele tuleb seisukohti kooskõlastada nii Euroopa Parlamendi, Euroopa Ülemkogu kui ka Euroopa Komisjoniga ning neile institutsioonidele aru anda. Ametnike töö on olla kursis iga valdkonna ja iga liikmesriigi seisukohtadega, lahendada eriarvamusi ning ohjeldada võimalikke kriisiolukordi. Teemad, millega Eesti eesistumine tegeleb ning mida ametnikud peavad valdama, selguvad alles enne eesistumisperioodi algust. Sisulise töö kõrval on oluline ka praktiline valmistumine, eelkõige kvalifitseeritud ja motiveeritud ametnike olemasolu.

Ametnike töö kvaliteet sõltub suurel määral motivatsioonist. ELi eesistumine on kaalukas põhjus ametnikkonda lähemalt analüüsida, selgitades välja ametnikke motiveerivad ja demotiveerivad tegurid. Neile teguritele tasub tähelepanu pöörata just tulevase eesistujariigi rollide täitmise valguses. Motivatsioonist sõltub nii ametnike endi rahulolu kui ka valmisolek pingututeks ja muudatusteks eesistumisülesande täitmisel. Seega mõjutab ametnike motivatsioon tulevase eesistumise edu või ebaedu.

Samas on eesistumine ka võimalus mobiliseerida ja tõsta Eesti avaliku teenistuse taset, andes ametnikele vajalikke teadmisi ja oskusi. Eesti ametkonna kvalifikatsioonitaseme tõus pole tähtis mitte üksnes Eesti kui eduka eesistujariigi jaoks, vaid heal tasemel ametnikke vajatakse juba praegu Eesti riigi eesmärkide täitmiseks nii kohapeal, kui ka ELi ja rahvusvahelisel tasandil.

Käesoleva magistritöö aktuaalsus seisneb asjaolus, et Eesti vajab eesistumiseks sadu motiveeritud ja pädevaid inimesi. Riigikantselei on alates 2005. aastast tellinud TNS Emorilt uuringuid, mis käsitlevad muu hulgas avalikus teenistuses töötajate

motivatsiooni ja motivatsioonisüsteemide tõhusust. Puudu on aga analüüs, milles seotaks omavahel ametnike motivatsioon ja eesistujariigi rollide täitmine. Seega on käesolev uurimus eesistumise edukaks soorituseks ametnike motiveerimise vaatevinklist teedrajav.

Magistritöö eesmärk on selgitada välja Eesti ametnike motivatsioon eesistujariigi rollide täitmiseks. Selle eesmärgi saavutamiseks on töö autor püstitanud järgmised ülesanded: selgitada ja analüüsida motivatsiooni, töomotivatsiooni ja avaliku teenistuse motivatsiooni, uurida Eesti avalike teenistujate praegust motivatsioonitaset, selgitada eesistujariigi rolle ELis ning analüüsida Eesti ametnike motivaatoreid ja demotivaatoreid eesistujariigi rollide täitmise seisukohast.

Magistritöös otsitakse vastust järgmistele uurimisküsimustele.

1. Millised on Eesti ametnike motivaatorid eesistujariigi rollide täitmisel ?
2. Millised on Eesti ametnike demotivaatorid eesistujariigi rollide täitmisel?

Uurimisküsimustele vastuse leidmiseks on magistritöö jaotatud nelja peatükki. Esimeses käsitletakse motivatsiooni ja töomotivatsiooni nii rahulolu kui ka protsessiteooriate raames. Antakse ülevaade avaliku teenistuse motivatsioonist ja selle erisusest võrreldes erasektoris hõivatute motivatsiooniga. Eraldi alapeatükk annab ülevaate Eesti avalikust sektorist ning olemasolevate uuringute valguses käsitletakse Eesti ametnikke praegu motiveerivaid ja demotiveerivaid tegureid.

Teises peatükis keskendutakse eesistumise temale – kirjeldatakse selle olemust ja tähtsust EL juhtimisel ja koordineerimisel. Samuti antakse ülevaade eesistujariigi rollide erinevatest käsitlustest ning luuakse pilt peamise kolme rolli olemusest ja ülesannetest. Eesistujariigi võimalusi juhtida ja mõjutada ELi tegevust kirjeldatakse läbi siseriikliku, liidusisese ja rahvausvahelise tasandi. Peatüki viimases osas antakse ülevaade Eesti ettevalmistavatest tegevustest eesistumiseks.

Kolmandas peatükis tutvustatakse töö metoodikat. Kasutusel on kombineeritud meetod,

mis koosneb avatud küsimustega poolstruktureeritud eksperdiintervjuudest ja sekundaarsest dokumendianalüüsist.

Viimases ehk neljandas peatükis tuuakse analüüsi tulemustena välja Eesti ametnike motivaatorid ja demotivaatorid eesistujariigi kolme põhjalikult käsitletud rolli lõikes. Samas teeb magistritöö autor ettepanekuid, kuidas motiveerida Eesti ametnikke nii, et eesistumine kujuneks edukaks. Peatüki lõpuosa sisaldab järeldusi, kus kirjeldatakse ohte ja võimalusi, mis ametnike motivatsiooniga eesistumise läbiviimisel seonduvad.

Käesolevas magistritöös on ühendatud kaks olulist teemat Eesti kui EL liikmesriigi jaoks – ametnike motivatsioon ja EL nõukogu eesistumine. Toetades ametnike motivatsiooni ning pakkudes neile eesistujariigi rollide täitmiseks vajalikke teadmisi ja oskusi, suurendatakse Eesti eesistumise head sooritust.

## 1. MOTIVATSIOON

### 1.1. Motivatsioon ja töömotivatsioon

Termin *motivatsioon* tuleb ladinakeelsest sõnast *movre* ja tähendab liikumist. Mitu autorit käsitab motivatsiooni kui indiviidi siseseisundit, mida mõjutavad ja põhjustavad tema sisemised ajendid ja soovid (Ferguson, 1994: 429; Denhardt jt, 2001: 157). See siseseisund või protsess, mõjutab ja juhib inimese käitumist soovitud suunas ja kindlal viisil (Chen ja Gogus, 2008: 291). Eva D. Ferguson (1994: 429) rõhutab seejuures, et muid mõjutajaid peale siseseisundi ei ole, samas teised näevad mõjutajatena ka omavahel põimunud väliseid tegureid, nagu eesmärgi seadamine ja selle poole püüdlemine, mis mõjutavad indiviidi tegevust eesmärgi suunas (Chen ja Gogus, 2008: 29; Chaplin, 1968: 303).

Sisemised protsessid on seotud ajendite, sisemise sunni või soovidega püüelda millegi poole ning neid nimetatakse motiivideks. Motiivid tulenevad vajadustest, mis on eluks või arenguks vajalike tingimuste vähesuse tajumine; indiviidile on iseloomulik käituda viisil, mis rahuldab tema vajadused. Vajaduste rahuldamise loogikat kajastab hästi tuntud vajaduste hierarhia, mis sisaldab bioloogilisi ning turvalisuse, armastuse, tunnustuse ja eneseteostuse vajadust (Maslow, 1943: 375). Need vajadused on reastatud viiele tasemele selle järgi, kui tähtsad nad indiviidi jaoks on. Kui tuntakse janu, on selle soovi rahuldamine vajadus, ning näiteks vesi on motiiv, mis seda rahuldab.

Vajaduste rahuldamiseks käitub inimene teatud viisil. Käitumist mõjutavaid mitmesuguseid jõude nimetatakse motivaatorideks, mille võib jagada materiaalseks ja mittemateriaalseks. Esimesse rühma kuuluvad näiteks töötasu- ja preemiasüsteem, nüüdisaegsed ja ergonoomilised töövahendid, ametiauto, arvuti ja telefon. Mittemateriaalsed motivaatorid on näiteks sõbralik, toetav ja loov õhkkond tööl, innustav ja usaldav juht, meeldivad kolleegid, karjäärivõimalused, tunnustamine hea töö eest ja üldine positiivne keskkond.

Materiaalsete ja mittemateriaalsete motivaatorite roll tuleb hästi esile töökeskkonnas ning selles kontekstis vaadeldakse liikumapaneva jõuna töömotivatsiooni. Osa autoreid



defineerib töömotivatsiooni sisemiste ja väliste jõudude kogumina, mis näitab indiviidi käitumise laadi ja määrab ära selle vormi, suuna, intensiivsuse ja kestuse (Latham ja Pinder, 2005: 490). Teised nimetavad töömotivatsiooniks sise- ja välistegurite poolt mõjutatud protsessi, milles toimimist eesmärgi suunas mõjutavad erineva intensiivsuse ja kvaliteediga tingimused (Vinacke, 1962: 5).

Kuna töömotivatsioon määrab ära suhtumise töösse, on see oluline nii töötajale endale kui ka organisatsiooni kui terviku jaoks. Pikka aega arvati, et töömotivatsiooni tähtsaim tegur on töötasu ning ainuke ühendusniit tänapäevase töömotivatsiooni teooriaga oli üldlevinud uskumus, et „rahulolev töötaja on produktiivne töötaja” (Landy, 1985: 317). Praeguseks on vaade töömotivatsioonile avardunud ning kaasatud on ka need tegurid mis on seotud näiteks enesemääratlemisega töös, kus motivaatoriks on töötaja iseseisvus, pädevus ja tööalased suhted (Deci ja Ryan, 2000: 238). Samuti saab järjest tähtsamaks töö sisu, selle rikastamine ja struktureerimine, sest on teada, et töötajad motiveerivad töö sisu puhul kolm kriitilist sisemist seisundit: töö tähenduslikkuse kogemine, tulemuste eest vastutamise kogemine ning tagasiside tööle, mis mõjutab tegelike tulemuste teadmist ja järelduste tegemist (Grant ja Shin, 2003: 13).

Kuigi eri autorid määratlevad töömotivatsiooni erinevalt, kehtivad tänapäeval teatud põhimõtted, mille kaudu töömotivatsiooni käsitleda. Eelkõige on valdav arusaam, et motiveeritud käitumine on eesmärgile keskendunud käitumine. Samuti on levinud seisukoht, et motivatsiooniteooriaga otsitakse selgitusi protsessidele, mille kaudu on võimalik eesmärgi saavutada, nagu ka seisukohta, et motivatsiooni piirab ja juhib kontekst ja mõjutab keskkond, milles tegevus toimub. (Denhardt jt, 2001: 157)

Töömotivatsiooni määratlemise teeb keeruliseks asjaolu, et indiviidi mõjutab samal ajal hulk erinevaid sisemisi ja väliseid motivaatoreid, mistõttu on ühtainust peamist liikumapanevat jõudu raske tuvastada.

## **1.2. Motivatsiooniteooriad**

Nüüdisaja motivatsiooniteooriad toetuvad suuremal või vähemal määral rahulolu-teooriatele (nimetatakse ka vajaduste teooriateks), mis võtavad motivatsiooni

selgitamise aluseks inimese vajadused ja nende rahuldamise. Peale selle on olemas ka protsessiteooriad, mille lähtekohaks on arusaam, et inimesed ise suudavad analüüsida olukorda ning seejärel otsustavad, kas ja kuidas reageerida.

Üks vanemaid, mõjukamaid, enim tsiteeritud ja ühtlasi enim kritiseeritud rahuloluteooriaid on vajaduste teooria, mille aluseks on Maslow' viieastmeline vajaduste püramiid ning väide, et inimesed käituvad viisil, mis tagab nende vajaduste rahuldamise. Maslow' hierarhias on vajadused jagatud kahte rühma: madalamasse (füsioloogilised vajadused, turvalisus, kuulumine) ja kõrgemasse (tunnustamine, eneseteostus). Enne kõrgema taseme vajaduste rahuldamist peavad madalama taseme vajadused olema piisavalt rahuldatud. (Maslow 1943: 388) Seda teooriat täiendab Clayton Aldeferi ERG-teooria, milles vajaduste astmeid on vähendatud kolmele: vajadus eksisteerida (ingl *existence*), vajadus suhestuda (ingl *relatedness*) ja vajadus kasvada (ingl *growth*). ERG-teooria väidab vastupidiselt Maslow'le, et neist kolmest vajadusest tulenevad motiivid võivad mõjutada ja motiveerida indiviidi korraga, samal ajal. (Wiley, 1995: 265)

Teise nurga alt lähenetakse motivatsioonile Frederick Herzbergi kahefaktoriteoorias. Selles nimetatakse Maslow' püramiidi alumisi, nn baasvajadusi (nt tasu, töötingimused, suhted, staatus, turvalisus) hügieeniteguriteks ning väidetakse, et need mitte ei loo motivatsiooni, vaid ainult väldivad demotivatsiooni teket. Kahefaktoriteooria kohaselt loovad motivatsiooni motivatsioonitegurid (töö sisu, saavutused, tunnustamine jne). (Daley, 2002: 57)

Vajaduste erinevuse poolest eristub veel üks rahuloluteooria, mida nimetatakse McClellandi saavutusteooriaks. Selle kohaselt mõjutavad indiviidi käitumist eelkõige saavutus-, suhtlemis- ja võimuvajadus, mis kõik toimivad samaaegselt, kuid millel on olukorrast sõltuvalt erinev mõjujõud. Veel pööratakse selles teoorias tähelepanu ühele asjaolule: vajadused (saavutus, suhtlus, võim) on õpitavad ja kujunevad välja juba lapsepõlves, peegeldades seega indiviidi minevikku ja mõjutavad tulevikus toimimist. (Wiley, 1995: 268)

Kui asetada mainitud teooriad võrdlevasse konteksti (vt tabel 1) ning jagada vajadused madalamateks ja kõrgemateks, siis võib öelda, et madalama taseme põhivajaduste üldine eesmärk on eksisteerida ning kõrgemate vajaduste eesmärk on areneda. Siiski sõltub konkreetsete vajaduste domineerimine kontekstist, keskkonna mõjust ja konkreetsest indiviidist.

	<b>Vajaduste teooria, Maslow</b>	<b>Kahefaktoriteooria, Herzberg</b>	<b>ERG-teooria, Aldefer</b>	<b>Saavutusteooria, McClelland</b>
<b>Kõrgema taseme vajadused</b>	Eneseaktualiseerimine, tunnustus	Motivatsioonitegurid	Arenguvajadused	Saavutusvajadus, võimuvajadus
<b>Madalama taseme vajadused</b>	Kuulumine, turvalisus, füsioloogilised vajadused	Hügieenitegurid	Suhtevajadus, eksistentsivajadus	Kuulumine

Tabel 1. Nelja rahuloluteooria võrdlus. (Allikas: Gibson jt, 1988: 127).

Peale motivatsiooni käsitlemise indiviidide vajadustest ja nende rahuldamisest lähtuvalt uuritakse motivatsiooni protsessiteooriate valguses. Viimaseid nimetatakse ka kognitiivseteks teooriateks ning nende ühisjoon on kujutus sellest, et inimene suudab ise olukorda analüüsida. (Daley, 2002: 59) Seejuures on olulised tunnetuslikud hinnangud, mis võivad tuua sarnases olukorras kaasa erinevaid käitumisviise.

Uuringutes on kinnitatud, et motivatsioon ei sõltu mitte ainult vajadustest, vaid tähtsal kohal on näiteks ootused, mida indiviid mingi tegevusega seostab ning mille tõttu ta teeb jõupingutusi, lähtudes tegevuse kasumlikkusest. Pingutus võib põhineda kolmel teguril: ootusel (jõupingutus viib soorituseni), instrumentaalsusel (sooritus viib tulemusteni) või valentsusel (tulemused on tähtsad ja väärtuslikud). Nendel ootustel on üksteisele interaktiivne mõju ning kui üks on puudulik, siis indiviid seda tegevust ei vali. Pole teada, mille alusel indiviid kasu hindab, samuti on selle teooria piiratuseks liigne kalkuleeritus eri tegurite vahel, ent sellest hoolimata on ootuste teooria kõrgelt

hinnatud. Seda kasutatakse laialt, et lahendada personali motivatsiooni probleeme organisatsioonides. (Grant ja Shin, 2011: 3)

Ootusi ja nende täitumist hindab igaüks oma sisemisel tunnetuslikul skaalal. Võrdluse aluseks on sisendile (jõupingutus, sooritus, teadmised, oskused, lojaalsus jne) ja tulemusele (tasu, boonus, kasu, tunnustus jne) kulutatud aeg, võimekus (teadmised, oskused, talent) ja staatus (kogemused, lojaalsus). Indiviid on motiveeritud juhul, kui sisend vastab tulemusele; vastasel korral tajutakse ebavõrdsust, mis põhjustab rahulolematust ning indiviid hakkab selle vähendamise nimel tegutsema (Grant ja Shin, 2003: 7). Peale selle hindab indiviid sisendi ja tulemuse võrdsust oma kogemuse alusel või võrreldes teiste inimeste sisendit ja tulemust enda omaga. See n-ö sotsiaalne võrdlus, mida nähakse ka võrdsuse teooria keskpunktina (Weick, 1966: 420), asetab motivatsiooni varasemast enam sotsiaalsesse konteksti. Sellest hoolimata on seda teooriat kritiseeritud peamiselt indiviidi sisemotiividele keskendumise tõttu – ta pakub kas vähe või ei paku üldse lahendust konteksti puudutavatele välistele motivaatoritele, nagu keskkond ja inimestevahelised suhted. (Ambrose ja Kulik, 1999: 239)

Taustsüsteemide ja keskkonna mõju motivatsioonile seletab eesmärgistamise teooria, mille põhimõte on, et indiviid peab olema pühendunud (tal on oma väärtused ja soovid) ning ta peab saama tagasisidet (infot organisatsiooni väärtuste ja eesmärkide kohta). Kui need tingimused pole täidetud, ei oska ta oma jõupingutust ja ülesande strateegiat kohandada ning tal tekib küsimus, kas püstitatud eesmärgi nimel tasub üldse pingutada. (Randolf ja Blackburn, 1989: 184)

Eesmärgistamise teooria autorid väidavad, et keeruline ja spetsiifiline eesmärk koondab kogu indiviidi tähelepanu, kasvatab jõupingutust ja vastupidavust ning on oma suurepärase sooritusega motivatsiooni aluseks. Seda teooriat on kritiseeritud manipuleerivate motivaatorite omaduste poolest, sest indiviidile saab ette määrata tema jaoks väärtuslikku tasu ning selgitada, kuidas vajalik tulemus saavutada, mis kokkuvõttes mõjutab motivatsiooni vähesel määral. (Randolf ja Blackburn, 1989: 185)

Eesmärgistamise teooria tekitab küsimuse, kas erinevusi inimeste käitumises tingivad

nii-öelda sisemised või hoopis välised põhjused (Deci ja Ryan, 2000: 249). Selle teemaga tegeleb enesemääratlemise teooria. Selle teooria järgi on indiviidil kolm peamist vajadust: iseseisvus (valikuvõimalus ja diskreetsus), pädevus (tunnetab end tõhusa ja võimekana) ning inimestevahelised suhted (seotus ja kuuluvus) (Hirschfeld jt, 2002: 554). Kui need vajadused on rahuldatud, on indiviid tõenäolisemalt sisemiselt motiveeritud ja ka väliselt valmis eesmärgi nimel pingutama. Kui mainitud vajadused on aga mingil moel ohus, kaldub inimene reageerima negatiivselt. (Deci ja Ryan, 2000: 238)

Enesemääratlusteooriat on kritiseeritud selle vastuolulisuse tõttu. Näiteks kui tasu tegevuse eest saadakse viisil, mis kahjustab autonoomsust, pädevust ja sotsiaalset seotust, siis toimivad need demotivaatoritena, ent kui tasu saadakse toetaval viisil, siis motivaatoritena (Amabile, 1993: 190). Üldiselt on enesemääratlemise teooria mõjutanud tugevalt arusaama sisemiste motiivide tähtsusest motivatsiooni jaoks. Siiski pole veel selge, kui tõhus on sisemiste motiivide mõjutamine organisatsiooni eesmärkide saavutamisel. (Grant ja Shin, 2011: 16)

Ülaltoodud protsessiteooriate valguses võib kokkuvõtvalt öelda, et motivatsiooni mõjutamise seisukohalt on tarvis teada, mis täpselt indiviidi motiveerib. Motivatsiooni mõjutavad vajaduste kõrval ka ootused, eesmärgid, iseenda määratlemine keskkonnas ja sisemine tunnetuslik võrdsus. Järjest enam tuleb tänapäeval tähelepanu pöörata tegevuse sisule ja selle struktureeritusele ning nii materiaalsele kui ka mittemateriaalsele motivaatorile, mille kaalukus on erinev olenevalt indiviidist, tema kompetentsidest, võimetest ja tegevuse keskkonnast.

### **1.3. Avaliku teenistuse motivatsioon**

Hoolimata avaliku sektori mitmesugustest reformidest on indiviidi käitumise ja organisatsiooni vahelistest seostest praeguseni vähe teada. On täheldatud, et on olemas side organisatsiooni struktuuri ja teenistuja isiksuse vahel, ning teenistujat mõjutab avalikus sektoris töötamine, sealhulgas ühise heaolu nimel ülesannete täitmine bürokraatlikes organisatsioonides.

Üleeuroopalise uuringu alusel on teada, et avalik teenistuja peab erasektoris hõivatuga võrreldes tähtsamaks töökoha stabiilsust ja turvalisust ning tal on kvaliteetsem ja kõrgem haridustase. Peale selle on avalikus sektoris ametus rohkem naissoost töötajaid, avalikud teenistujad on enam huvitatud koolitusest ja arenguvõimalustest ning nad on idealistlikuma meelelaadiga kui erasektori töötajad. Samal ajal pole kindlaid seoseid isiksusliku erinevuse vahel avalikus ja erasektoris töötavate indiviidide ega ka neid motiveerivate tegurite vahel. (Demmke, 2005:47)

Küsimus avaliku ja erasektori töötajate motivatsiooni erinevusest on andnud alust väitele, et avaliku teenistuse töötajate motiveerimiseks tasu ei sobi ning riigil tuleb investeerida nende töötajate sisemiste motiivide toetamisse, välistades motivaatorid, mis nõrgestavad nende motiivide jõudu. Siiski on seda argumenti veel vähe katsetatud, sest ühelt poolt on keeruline leida sobivaid andmeid ja teiselt poolt on raske rakendada koos avaliku teenistuse motivatsiooni kontseptsiooni ja töösooritust (Alonso ja Lewis, 2001: 363). Mõni uuring näitab seejuures, et rõhu asetamine välistele motivaatoritele (töötasu, lisatasud) võib olla hoopis negatiivse tagajärjega – töötajad muutuvad vähem produktiivseks, eriti kui algul motiveeris neid sisemine ajend (Deci ja Ryan, 2000: 259).

Mitmed autorid, (Rainy, 1983: 220; Reilly, 2003: 231; Brewer jt, 2000: 255) on seisukohal, et avaliku teenistuse motivatsiooni (ingl *public service motivation*, edaspidi ATM) on keeruline defineerida selle teenistuse kontseptsiooni eripära tõttu – kontseptsioon pole üheselt määratletud ja igaühel võib olla avalikust sektorist erinev arusaamine. Nii võib kirjanduses kohata mitut seisukohta. ATMi on määratletud kui indiviidi orientatsiooni „teenida teisi ja aidata kaasa ühiskonna üldisele heaolule” (Perry jt, 2010: 683), indiviidi iseloomutüübi vastamist motiividele, mis põhinevad peamiselt või ainult avalikul sektoril (Perry, 1996: 6) ning kui indiviidi sisemist sundi ja ajendit ning vastupidavust saavutada seatud eesmärgid (Vandenabeele jt, 2004: 54).

Üldiselt ollakse seisukohal, et ATMi omased tunnused seisnevad soovis teenida avalikku huvi ja olla lojaalne riigile ning rõhutavad usku ühiskondlikku võrdsusse (Perry jt, 2010: 683). Avalike teenistujate motivatsioon sõltub ka välistest teguritest, nagu see, kui tähtsaks peab üldsus avalikku haldust, ja avalike teenistujate positsioonist

ühiskonnas. Ühiskonna suhtumisel avaliku sektori töösse ja ametnikesse mõjutab tugevalt seda, kuidas avalikud teenistujad tajuvad oma elukutse väärtust. Ühe argumendina on nimetatud ka ATMi atraktiivset toimemehhanismi: altruistlike ja avaliku huvi eelistustega inimesed valivad teadlikult avaliku teenistuse, kus nende väärtushinnangud ja vajadused on rahuldatud kõige paremal võimalikul viisil. Üks ATMi iseloomustav näitaja on veel kõrge kutse-eetika tase võrreldes erasektoriga. (Perry ja Wise, 1990: 374)

Tänapäeva uuringute järgi iseloomustavad ATMi kolm põhilist motiivi ehk ajendit (Perry, 1996: 8).

1. Ratsionaalne motiiv, mis põhineb indiviidi isikliku kasu maksimeerimisel, mis toimib olukorras, kus ta tegelikult identifitseerib avaliku teenistuse protsessile pühendumise kaudu oma isiku ning teenib avalikkust isikliku või erilise kasu saamise eesmärgil.
2. Normatiivne motiiv, mille aluseks on soov ja hea tahe teenida avalikke huve. See motiiv sisaldab patriotismi, teenistuskohustustele pühendumist ja lojaalsust riigile, kuid esile võib tõsta ka eetilise dilemma.
3. Kiindumuse motiiv, mis põhineb indiviidi emotsioonidel, mida iseloomustavad tugev soov ja vajadus aidata teisi. See motiiv hõlmab altruismi, empaatiat, moraalselt veendumust ja teisi tugevaid ühiskondlikke soovide.

Nende kolme motiivi mõõtemudeli alusel on tuletatud neli põhitegurit, mis mõjutavad motivatsiooni avalikus sektoris. Need on poliitikategemine, avalik huvi, pühendumus ja altruism. Tulemustest järeldas James L. Perry, kes tegi kõnealusel teemal 1996. aastal uuringu, et ATMi mõjutavaid motivaatoreid ei saa kirjeldada üksnes ratsionaalselt ja isiku ametikoha valiku alusel, kuna avalikku teenistajat motiveerib eelkõige sisemine sund või ajend teenida ühiskonda (Perry, 1996: 12).

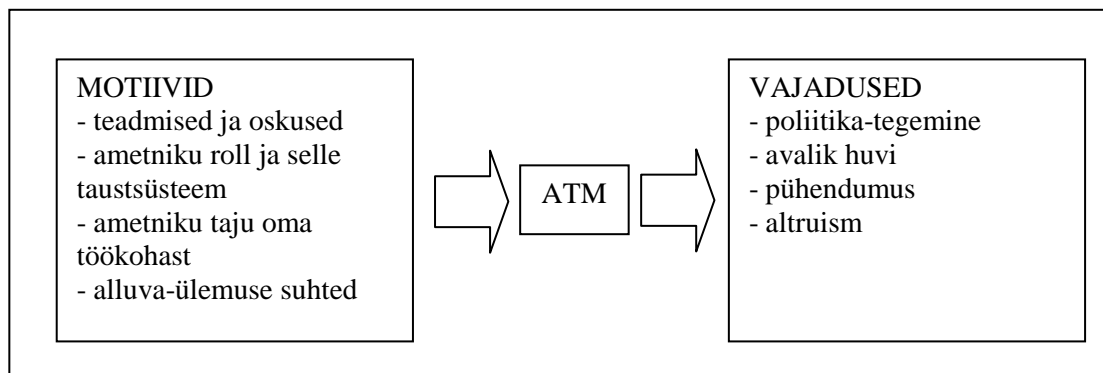
Eri autorid (Perry ja Wise, 1996: 13; Rainy, 1983: 240) on oma uuringute tulemusel väitnud, et ATMi peamine motivaator ei ole töötasu – avaliku sektori töötajad ootavad oma sektorilt eelkõige paremaid võimalusi teenida ühiskonna huve. Ehkki valitseb arvamus, et kui avalikus teenistuses on palju kõrge motivatsioonitasemega töötajaid, sõltutakse vähem praktilistest, välistest motivaatoritest tuleb arvestada, et töötasu on

demotiveeriva tegurina siiski oluline. Töötasu teema valguses seisab poliitikategijate ja avaliku sektori juhtide ees keeruline ülesanne muuta avalik teenistus atraktiivsemaks. Selleks tuleb vaadata üle ametniku motiveerimise traditsioonilised eeldused ning kohandada strateegiad, mis täiendavad (mitte ei vähenda) avaliku teenistuse motivatsiooni. See ülesanne on tähenduslik kogu ühiskonna jaoks ja olemuselt kompleksne. Erinevatest töötasusüsteemidest ei sobi individuaalne soorituspõhine süsteem avalikku sektorisse oma tüübi poolest, sest sel juhul keskendub töötaja isiklikule sooritusele, mitte avalikele üldistele hüvedele. Et avalikus sektoris on tähtis esmajoonel ühine pingutus, on kõige otstarbekam just kollektiivne tasustamisskeem. (Reilly, 2003: 240)

Tugeva motivatsiooni ja suure sooritusvõimega töötajad on avaliku teenistuse jaoks hindamatu vara (Brewer jt, 2000: 259). Teisalt võib osutuda raskeks neid juhtida ja suunata juhul, kui nad peaksid uskuma, et avaliku teenistuse missiooni puhul on võimalik teha kompromisse. Niimoodi mõtlevad teenistujad tunnetavad vastutust eelkõige nende inimeste ees, keda nad otseselt teenindavad, vähem aga oma juhtide ees ja üldise heaolu tagajatena. Selle vältimiseks tuleb riigiparaat korraldada demokraatlikumalt, lõdvendades formaalseid struktuure ning kaasates ametnikke otsustusprotsessidesse. Peale selle tuleb püüda säilitada laiapõhjaline üksmeel küsimuses, mis on avalik huvi. (Brewer jt, 2000: 260)

Joonisel 1 on kokkuvõtvalt kujutatud avaliku teenistuja töömotivatsiooni kujunemist. Seda mõjutavad ametniku teadmised ja oskused (pädevus) ning tema roll konkreetsetes kontekstis. Samuti on oluline, kuidas ametnik tajub oma töökohta, seal valitsevat õhkkonda ja millised on tema tööalased suhted nii kolleegide kui ka juhtidega. Määravaks teguriks on töö laad, töö tähendusrikkuse mõistmine, struktureeritus ja sisu. Avaliku sektori motivatsiooni seisukohalt olulised vajadused, mida ametnik soovib rahuldada, on soov teha poliitikat, huvi ühiskonnas toimuva vastu ja pühendumus. Samuti on tähtis ametniku võime pühenduda oma tegevusele ja tegutseda isetult avalikkuse huvides.





Joonis 1. Perry mõõtemudeli nelja teguri baasil koostatud ATMi kujunemine.

#### 1.4. Eesti avaliku teenistuse motivatsioon

Avaliku teenistuse seaduse (ATS) alusel on Eesti avalik teenistus riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse

- 1) avalik-õiguslik teenistus- ja usaldussuhe ametnikuga ametiasutuse ülesannete täitmiseks, mis on avaliku võimu teostamine;
- 2) eraõiguslik töösuhe isikuga ametiasutuse ülesannete täitmiseks, mis on üksnes avaliku võimu teostamist toetav töö (Riigi Teataja I, 06.07.2012).

Eesti avalikus teenistuses on viimaste aastate jooksul toimunud märkimisväärsed muudatusi. Riigikantseleist toodi 2010. aastast avaliku teenistuse koordineerimine üle Rahandusministeeriumisse ning loodi riigihalduse ja avaliku teenistuse osakond (RIHATO). Selle ümberpaigutusega ühendati personalivaldkonnad tasustamispoliitikaga ja loodi alused ühtsema personalipoliitika kujundamiseks (Avaliku teenistuse aastaraamat (ATAR), 2012: 6). Samuti algatati uue avaliku teenistuse seaduse vastuvõtmine, mis jõustus 1. aprillil 2013. Uue seadusega on pandud Rahandusministeeriumile otsene vastutus avaliku teenistuse arendamise eest ning muudetud suurel määral ametnike valiku korda ja töötasusüsteemi, vähendatud koondamishüvitisi ja kaotatud ametnike ametikohtade astmed (ATAR, 2012: 32).

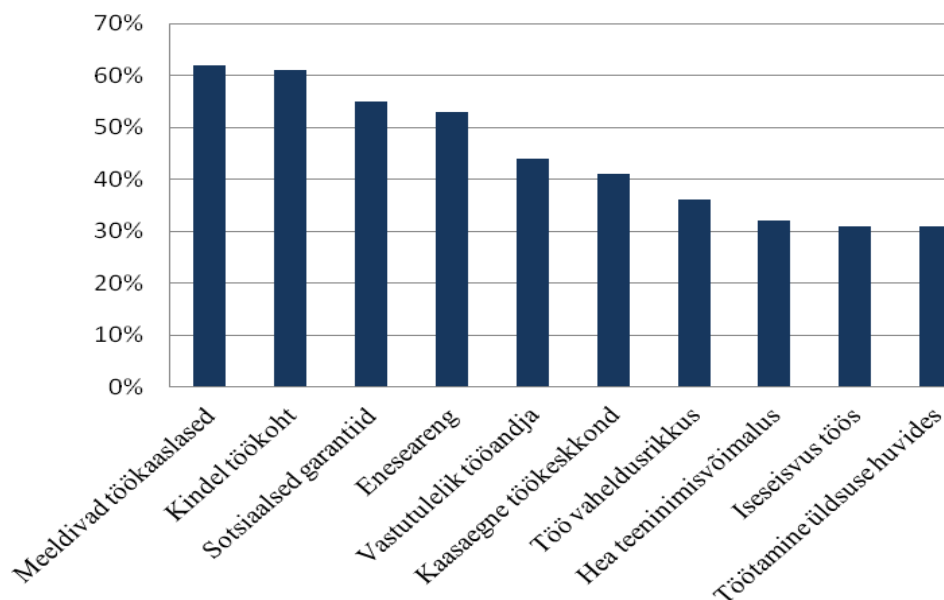
Ametnik on isik, kes on nimetatud või valitud riigi või kohaliku omavalitsuse ametiasutuse koosseisus ettenähtud ametikohale. ATSiga jaotatakse avalik teenistus kaheks: ametnikud ja töötajad. Ametnik on isik, kes on riigi või kohaliku omavalitsuse üksusega avalik-õiguslikus teenistus- ja usaldussuhtes (Riigi Teataja I, 06.07.2012). Ka siinses magistritöös käsitletakse motivatsioonitegurite selguse huvides ametnikuna riigiga avalik-õiguslikus teenistussuhtes olevat ametnikku vastavalt uuele ATSile.

Eesti avalikus teenistuses töötas 2011. aastal 27 369 ametnikku, mis on 8% vähem kui 2008. aastal; ametnike arv on sel ajavahemikul vähenenud peaaegu kõigis valitsemisalades. 2011. aastal jagunesid ametnikud 22 286 riigiametnikuks ja 5083ks kohaliku omavalitsuse (KOV) ametnikuks. Võrreldes Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni (OECD) teiste riikidega on Eestis ametnikke pigem vähe (OECD, 2011: 12). Eesti ametnikutöö on kõrgelt kvalifitseeritud: kõrgharidusega töötajate osakaal on avalikus sektoris (59%) ligi kaks korda suurem kui töajõuturul keskmiselt. Murekohaks võib pidada tööjõu volavust. Kui Eesti tööjõu keskmine volavus on 5–10%, siis riigiametites ulatus see näitaja 2011. aastal 12%ni; peale selle leidis asutusi, kust lahkunute määr küündis 20%ni. Mitmes valdkonnas tehti ümberkorraldusi, mis paratamatult vähendasid tööjõuvajadust. Volavusnäitajaga on kooskõlas samaaegne vähese staažiga töötajate väike osakaal ministeeriumites. Staaž on töötajaskonna üks stabiilsuse, kuid ka uute teadmiste lisandumise näitajatest. Ametnikkond on suhteliselt noor: pooled ametnikud on alla 40-aastased. Soolise jaotuse alusel on naisi ametnike seas 56% ja mehi 44%. (ATAR, 2012: 46)

Eesti avaliku teenistuse motivatsiooni on keeruline määratleda, sest puudub ühtne raamistik, milles erinevate tasandite ootused ametnikele oleksid ühtlustatud. Samuti on välja kujundamata töö tulemuslikkuse indikaatorid ning selged suundumused väärtuste ja eesmärkide puhul, mida jagab kogu ametnikkond. Avaliku teenistuse motivatsiooni kujundavate teguritena saab vaadelda motivaatoreid ja demotivaatoreid ning kehtivate motivatsioonisüsteemide tõhusust ja mõjusust.

Eesti ametnikke motiveerib valdavalt turvalisus, harjumus, kindel töö ja tänu sellele kindel sissetulek. Vähem oluline on sisemine sund ja kutsumus avalikkust teenida ning

lojaalsus tööle. (TNS Emor, 2009: 8) Alljärgneval joonisel on kujutatud ametnike motivaatorid vastanute protsentuaalse arvu alusel.



Joonis 2. Eesti ametnike kümme motivaatorit TNS Emori uuringu alusel, 2009.

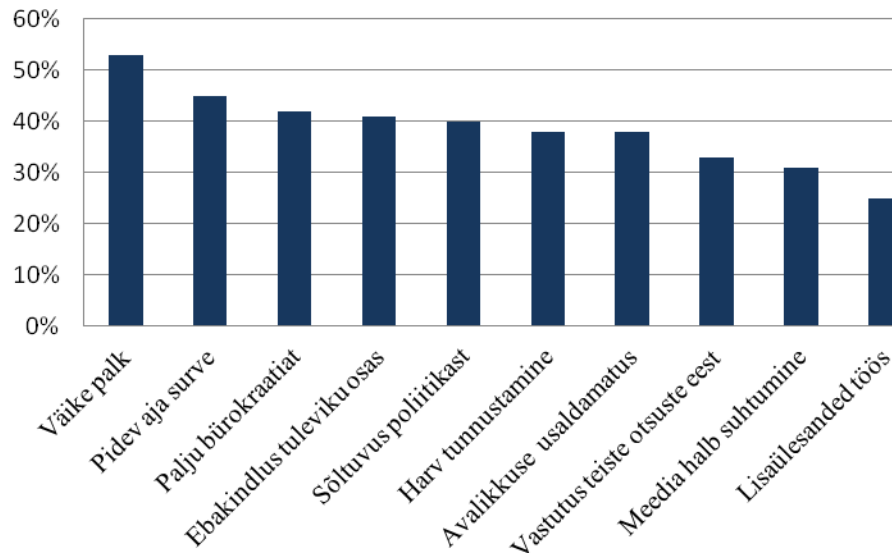
Uuringutulemuste puhul tuleb arvestada 2009. aasta kokkuhoiupoliitikat nii avalikus teenistuses kui ka kogu majanduses, mis mõjutas suuresti avaliku teenistuse konteksti ja ametnike suhtumist oma töösse. Riigi majanduslik olukord mõjutas seda, et kindlat töökohta peeti tähtsamaks kui häid teenimise võimalusi ja eneseteostust.

Avalikus sektoris töötamise valdav motiiv on töö turvalisus: oma tööga ollakse rahul, see tagab kindla töötasu ja töökoha. Töökeskkonda hindavad rohkem naised ja arenguaspekt on oluline just noorematele ametnikele. Iseseisvus ja võimalus mõjutada tähtsaid asju on iseloomulik kõrgematele ametnikele ja tippjuhtidele. Karjäärivõimalust peavad oluliseks motivatsiooniteguriks eelkõige vähem staažikad ja nooremad ametnikud ning selgeid ülesandeid hindasid pigem pikema staažiga ametnikud. Peale selle nimetati motivaatoritena töö vaheldusrikkust, võimalust töötada iseseisvalt ja edendada olulisi väärtusi. Töötamine üldsuse huvides jäi kümnendale kohale. (TNS Emor, 2009: 13) Uuringutulemusi analüüsid tuleb arvestada ametnike rühmade

erinevust: motivatsioon on suurim ministeeriumites ja põhiseaduslikes institutsioonides ning väikseim maavalitsustes, ametites ja inspeksioonides. (TNS Emor, 2007: 5)

Avaliku teenistuse ametnike pühendumus, mida mõjutab osaliselt ametniku motivatsioon, jääb Eesti keskmisele alla, kuid iseloomulik on kasvav trend, eriti ministeeriumites ja muudes valitsusasutustes. 2006. aastal korraldatud terviklik ametnike pühendumuse uuring kinnitas tõsiasja, et materiaalsel motivaatoritel on suur osa ametnike pühendumuse kujundamisel ning üldiselt see pigem pärsib kui toetab ametnike pühendumist. Mittemateriaalset motivaatoritest hindavad ametnikud koolitusvõimalusi, parimate töötajate tunnustamist, tervisega seotud soodustusi ja töötajatele korraldatavaid ühisüritusi. (TNS Emor, 2007: 76)

Eesti ametnikke demotiveerivad igapäevatöös eelkõige madal palk, pingeline töö ja rohke bürokraatia (vt joonis 3). Sarnaselt ATMi üldisele seisukohale ei peeta ka Eesti avalikus sektoris tasu keskseks motivatsiooniteguriks, ent see on riigis peamine demotivaator. Võrreldes 2005. aastaga on rahulolematust töötasuga siiski vähenenud; seejuures tuleb arvestada asjaolu, et eri ametnike rühmad hindavad demotivaatoreid erinevalt. Kõrgema palgaga ametnikud on oma töökohaga enamasti rahul ja tunnevad end tööjõuturul konkurentsivõimelistena, samal ajal kui need kõrgemad ametnikud, kes täidavad oma töös paljusid funktsioone ja lisaülesandeid on oma töötasuga keskmisest rahulolematumad. Samuti häirib kõrgemaid ametnikke positiivse tagasiside vähesus, ajakirjanduse halb suhtumine neisse ja töö pingelisus. Pingetaluvuse väga suurt tähtsust tunnetavad üldiselt oma töös rohkem kui pooled ametnikud. Bürokraatiarohkus tähendab ametnikele vastakate nõuete täitmist ja eelarvepiiranguid, info liikumise takistusi ning ametniku kui eksperdi töö takistamist igapäevatöö formaalsete elementidega. Aja märk on ka see, et kasvanud on ametnike ebakindlus tulevikuväljavaadete suhtes. (TNS Emor, 2009: 10)



Joonis 3. Eesti ametnike igapäevatööd häirivad tegurid TNS Emori 2009. aasta uuringu alusel, 2009.

Eesti avalikus teenistuses kasutatavate motivatsioonisüsteemide eesmärk ei ole saavutada maksimaalne rahulolu töötasuga, vaid suurendada sel viisil töötajate panustamisvalmidust ja töömotivatsiooni. Ehkki töötasu on ametniku jaoks demotivaator, on olemas positiivne seos töötasu konkurentsivõimelisuse hinnangute ja asutusesisese tasude avalikustamise vahel. Kui ametnikud teavad oma vahetute kolleegide töötasu suurust ega toetu hinnangute kujundamisel kuulujuttudele, hindavad nad oma töötasu ka laiemas kontekstis konkurentsivõimelisemaks (TNS Emor, 2007: 5).

Võrreldes 2005. aastal tehtud uuringuga ilmneb 2009. aasta uuringust, et ametnike motivatsioon töötada avalikus teenistuses on kasvanud. Sellest annab tunnistust asjaolu, et 83% ametnikest eelistaks ka edaspidi töökohana avalikku sektorit. Uuringu faktoranalüüs näitab, et peamised motivaatorid koonduvad nelja rühma: 1) meeldiv ja arendav keskkond, 2) võimalus mõjutada olulisi asju, 3) karjääri ja prestiižiga seotud tegurid ja 4) selged ülesanded. (TNS Emor, 2009: 9)

Ülaltoodust tuleb ka täpsemini lähtuda, et kujundada Eestis välja stabiilne, pädev, motiveeritud ja töövõimeline avalik sektor. Selleks on vältimatu suund hoida avalik

teenistus ühtses, sarnaseid väärtusi koondavas raamistikus, mida toetavad toimivad motivaatorid, et suurendada Eesti kui väikeriigi võimekust ja rahvusvahelise koostöö oskusi juba praegu.

## **2. EUROOPA LIIDU EESISTUMINE**

### **2.1. Eesistumise tähtsus Euroopa Liidu juhtimises**

Euroopa Liidu Nõukogu (nõukogu) on Euroopa Komisjoni (EK) ja Euroopa Parlamendi (EP) kõrval üks EL poliitikat kujundav institutsioon ja põhiline otsuseid tegev organ. Nõukogu on ühtne organ, kuid selle töö korraldusega seotud põhjustel tuleb nõukogu sõltuvalt arutusel olevast teemast kokku kümnes erinevas koosseisus, millest võtavad osa selle valdkonna eest vastutavad liikmesriikide ministrid ja EK volinikud (EL Nõukogu koduleht, 11.04.2013)

Nõukogu 1. septembri 2007. aasta otsusega on kindlaks määratud eesistujariikide järjekord ja selle kohaselt on 2018. aasta esimesel poolel nõukogu eesistujariik Eesti (Nõukogu otsus 2007/5/EÜ, Euratom ).

Nõukogu eesistujaks olemine on kogu riigi ühine ülesanne, mille täitmisel tuleb silmas pidada eesistujariigi erinevaid ülesandeid, aga ka volitusi ja ootusi. Euroopa Ühenduse aluslepingute kohaselt oli eesistujariigi algne roll esmajoones täita haldusülesandeid ja juhatada istungeid, kuid pärast Lissaboni lepingu jõustumist 2009. aastal on see roll nüüdseks palju mahukam.

Teemakohasest kirjandusest tuleb eesistumise tähtsuse kohta ELi juhtimises esile kolm põhiteesi. Osa autoreid leiab, et eesistujariigi ametikoha täitmisega kaasneb suur vastutus, ent mitte mingit poliitilist võimu. Selles valguses on eesistujariik sisuliselt neutraalne ja erapooletu juht, kellel on keelatud saada muud poliitilist kasu peale hästi tehtud tööga kaasneva hea maine (Metcalf, 1998: 416)

Teine rühm autoreid väidab, vastupidiselt, et eesistumine tähendab valitsustevahelist tegevust. Sellest seisukohast vaadatuna annab eesistujariigiks olemine liikmesriigile eelisseisundi, mis võimaldab suunata Euroopa tegevust ja kaitsta suurimal määral oma riigi huve. Selle ratsionalistlikust teooriast tuleneva teesiga seatakse kahtluse alla eesistujariigi omakasupüüdmatu olemus ja toonitatakse eesistumisega kaasnevat ulatuslikku kaalutlusõigust. (Shout, 1998: 3)

Peale nende kahe põhikäsitluse, mis rõhutavad vastavalt kas eesistujariigi vaigistavat või võimendavat rolli (Bengtsson jt, 2004: 317), on esile kerkinud kolmaski tõlgendus. See on eelmiste edasiarendus ja väidab, et eesistujariigi roll hõlmab nii ühendusele suunatud kui ka valitsustevahelise tegevuse aspekte. Selle käsitluse kohaselt on eesistujariigil ühtaegu nii vastutust eeldav kui ka võimalusi pakkuv mitmekülgne roll. Nõukogu väljapaistva liikme ning seega ELi riikideülese ja valitsustevahelise tegevuse ühe peamise ühendajana peab eesistujariik leidma tasakaalu oma valitsuse erahuvide ja ühenduse üldiste huvide vahel. (Tallberg, 2006: 59)

Asutamislepingu mõnes sättes on eesistujariigile kehtestatud teatud ülesanded, kuid täpne määratlus eesistujariigiks olemise kohta puudub. Eesistujariigi rolli määratlemisel on väga tähtsal kohal tegelik praktika, peale selle aitab tema ülesandeid määratleda nõukogu kodukord. (Lisoňová 2009: 15).

Eesistumisega seotud eeskirja muudeti nõukogu 1. detsembri 2009. aasta otsusega, millega võeti vastu nõukogu kodukord. Selle järgi on eesistujariigil järgmised kohustused (Nõukogu otsus 2009/937/EL):

1. kutsuda kokku istungid ja määrata istungite toimumise koht seitse kuud enne tegeliku eesistumisperioodi algust;
2. ette valmistada Euroopa Ülemkogu päevakord (vähemalt neli nädalat enne kohtumist) ja korraldada kohtumiste praktiline osa;
3. valmistada koostöös komisjoniga ette kolme järgmise eesistujariigi tööprogramm;
4. valmistada ette poolaasta seadusandliku tegevuse tööprogramm ja koostada päevakorrad;
5. määrata kindlaks, milliste uute seadusandlike ettepanekute tutvustamist võib üldsus jälgida; alatatada edasilükkamatutes küsimustes nõukogu õigusaktide vastuvõtmiseks kirjalik hääletamine ehk vaikiva nõusoleku menetlus;
6. kutsuda kokku nõukogu koosseisude, alaliste esindajate komitee (COREPER) ning mitmesugused komiteede ja töörühmade istungid ning juhatada neid, samuti tagada arutelude asjakohane korraldamine (nt piirata istungiruumis viibivate liikmesriigi delegatsiooni liikmete arvu, määrata arutelu kestus ja



- sõnavõtuaeg, määrata päevakorrapunktide käsitlemise järjekord, paluda delegatsioonidelt kirjalikke ettepanekuid, teha enne istungit muudatusi);
7. lükata kiireloomulistes asjades seadusandlusega seotud päevakorrapunktid edasi järgmisele COREPERi istungile vähemalt viis tööpäeva enne seda istungit;
  8. kutsuda peasekretäri palvel kokku erikomisjone või töörühmi;
  9. esindada nõukogu Euroopa Parlamendis.

Kolmandat punkti nimetatakse ka troikamudeliks viitamaks kolme riigi vahelisele erilisele koostöövormile: need riigid on eesistujariik, eelmine eesistujariik ja järgmine eesistujariik. Osalevad ka nõukogu peasekretär ja komisjon. Troika-koostöö eesmärk on tagada nõukogu töö järjepidevus.

Eesistumise põhitunnus on rotatsioon ja selle reegleid on mitu korda muudetud. Algne süsteem oli kõige lihtsam: liikmesriigid vahetusid oma riigi riigikeelse nimetuse tähestikulise järjestuse alusel (Lisoňová 2009: 15). Nõukogu eesistumise esialgset ideed tuleb vaadelda tolaeagsses kontekstis. Nimelt leidsid asutajariigid, et liidu toimimise jaoks on kesksel kohal rahvusülene organ, mis kaitseb ühishuve, selle asemel, et iga liikmesriik tegutseks oma suunas. Pärast mitut laienemisvoorut muudeti ja tasakaalustati eesistumise rotatsioonisüsteemi, arvestades liikmesriikide geograafilist olukorda, majanduslikku osatähtsust ja ELi liikmeks oldud aega. Veel sooviti vältida uute liikmete sattumist ühte kolmikusse. Selleks loodi reeglid, millega nähti ette 18-kuuline strateegiline ja õigusloome planeerimine. Ühine kavandamine peaks vähendama eesistujariigi prioriteetide muutmist ühe eesistumisperioodi vältel. (Wallace ja Hayes-Renshaw, 2006: 139)

Eesistujariigi rollid ja eesistumise tähtsus EL juhtimises muutus Lissaboni lepinguga, millega muudeti märkimisväärselt ELi institutsioone. Täpsemalt tehti kaks peamist muudatust: esiteks, kehtestati Euroopa Ülemkogu (EÜ) alalise esindaja institutsioon ning teiseks, loodi ELi välisasjade ja ühise julgeolekupoliitika (ÜVJP) kõrge esindaja ametikoht (esindaja juhib välissuhete nõukogu tööd). (Euroopa välissteenistuse koduleht, 08.04.2013)

Esimese muutuse tähendus eesistujariigi jaoks on varasemate ülesannete kandumine

EÜle, mis määratleb liidu üldised poliitilised sihid ja prioriteedid ning annab selle arenguks vajaliku tõuke. EÜ eesistuja juhatab ja suunab ülemkogu tööd, tagab koostöös komisjoni presidendiga ja üldasjade nõukogu töö alusel ülemkogu töö ettevalmistamise ja järjepidevuse, püüab aidata kaasa ühtekuuluvuse ja konsensuse saavutamisele EÜs ning esitab pärast iga EÜ kohtumist Euroopa Parlamendile aruande (EL leping, artikkel 15.6). Suhetes EÜ alalise eesistuja kabinetiga täidab eesistujariik kooskõlastavat rolli, kuna EÜ kohtumiste ettevalmistamise ja järelmeetmetega tegeleb nõukogu ning eesistujariigi haldusorganitel on kohustus anda EÜle aru (Kajnč jt, 2011: 26).

Erinevalt eesistujariigi rolli selgest eristamisest nõukogu juhtimises ja EÜ juures on teine Lissaboni lepingu järgne muutus, välisasjade korraldus ja sellekohaste ülesannete jagamine, toonud kaasa mitmekihilise osalejate võrgustiku, valdkonnad ja sõltuvuse. Liidu ühist välis- ja julgeolekupoliitikat juhtiv kõrge esindaja aitab oma ettepanekutega välja töötada nimetatud poliitikat, mida ta viib ellu nõukogu mandaadiga. Sama kehtib ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika puhul. (EL leping, artikkel 18) See tähendab, et eesistujariik ja uus kõrge esindaja, samuti Euroopa välisteenistus, mis loodi 2011. aastal, peavad oma tegevust eri tasanditel kooskõlastama ning töötama peale suhtlusvahendite ja -meetodite välja ka koostööpõhimõtted, eelkõige teabe jagamise valdkonnas. Kui eesistujariik on küllaltki ühtne osaleja, siis Euroopa välisteenistus on veel algetapis organ, mille töömeetodid on välja kujunenemata ja mis koosneb eri haldussüsteemidest pärit erineva taustaga ametnikest. (Kajnč jt, 2011: 25)

Põhjaliku analüüsi tulemusena on jõutud järeldusele, et EL on täna endiselt üleminekuetapis ja eesistujariigi olemus ei ole pärast Lissaboni lepingu jõustumist loodud süsteemis veel täielikult välja kujunenud. See üleminekuperiood võib tulevikus saada omamoodi *modus vivendi*'ks, kuid suure tõenäosusega ei too see kaasa püsivaid lahendusi eesistujariigi kõikide rollide täitmisel. Teedrajavaks saab üksikute eesistujariikide praktika konkreetsete ülesannete täitmisel. (Szabó, 2011: 5)

## 2.2. Eesistujariigi rollid

Eesistujariigi rolle analüüsid on toodud välja terve hulk erinevalt nimetatud ülesandeid. Eristatakse juhi, lepitaja, välisesindaja, haldusjuhi ja päevakorra kujundaja rolli (Tallberg, 2003: 9), samuti vahendaja (Tallberg, 2004: 698; Wurzel, 2004: 8), kontaktpunktiks olemise ja algataja rolli (Wallace ja Hayes-Renshaw, 2006: 142). Osa neist rollidest peaaegu kattub, osa on väga sarnased ja ülejäänud juhivad tähelepanu eesistujariigi mõjuvõimule läbirääkimisprotsessi eri etappides.

Siinses magistritöös on erinevad eesistujariigi rollid jagatud ülesannete ja nende olemuse alusel kolme rollimääratluse vahel. Eristatakse päevakorra kujundajat, üksmeele leidjat ja esindajat välissuhetes (Szabó, 2011: 6). Need rollid on tuletatud aluslepingute varasematest tõlgendustest ja eesistujariikide praktikatest liikmesriigi, ELi ja rahvusvahelisel tasandil.

Eesistujariigi ülesande täitmist iseloomustab kõigi rollide osas eesistujana tegutseva liikmesriigi erapooletus läbirääkimiste pidamisel, mis on üks peamine eesistujariigile määratud kohustus. See tähendab, et nõukogu istungeid juhataav minister või muu valitsuse esindaja peab olema erapooletu vahendaja ja suutma jätta kõrvale oma riigi eelistused. Eesistujariik on ELi organ ega tohi seetõttu kasutada oma positsiooni oma riigi huvide läbisurumiseks. Kirjanduses on nimetatud seda ausa vahendaja rolliks ja sellest on saanud ideaal, mida eesistujariik peab järgima. (Schout, 1998: 7)

**Päevakorra kujundaja** roll on oma olemuselt administreeriv. Lissaboni lepinguga on päevakorra kujundaja rolli ülesanded kitsenenud. ELi poliitilise juhtimise eest riigipeade ja valitsusjuhtide tasandil vastutab EÜ eesistuja. Liidu ÜVJP kõrge esindaja ja komisjoni asepresident võttis üle suurema osa ülesannetest ÜVJP valdkonnas, milles on talle abiks ja toeks tegevussuunade määramisel ELi välisteenistus. Sellegipoolest ei tähenda kahe uue alalise eesistuja olemasolu seda, et eesistujariik näiteks välissuhete vallas on päevakorra kujundamisest täielikult kõrvale tõrjutud – et eesistujariik juhib endiselt teatud kohtumisi, saab ta tegevussuundi oma juhtpositsioonilt mõjutada.

Näiteks on ÜVJP valdkonnas tegutsev organ, mis on eesistujariigi juhtimise all, COREPER II, ning sellel on ühtse tegevuse kindlustamisel suur ja siduv roll. Teisalt näiteks kaubanduse ja keskkonna vallas päevakorra kujundamisel välissuhetes juhib eesistujariik nii töörühmi kui ka COREPERi. (Vanhoonacker ja Pomorska, 2010: 10)

Üldiselt toonitatakse päevakorra kujundajana eesistujariigi nõrka positsiooni kolme puuduse tõttu: tal puudub võim teha poliitilisi algatusi, päevakord on üldjuhul varem ette antud ja tuleb olla neutraalne. Sellegipoolest on eesistujariigil vägagi konkreetne võim päevakorra kujundamise võimaluse näol. See võib oma vormilt olla kolme laadi (Tallberg, 2003: 9):

- a) päevakorra kindlaksmääramine, st tähelepanu pööramine küsimustele, mis on jäänud varasemas arutelus tähelepanuta, ja edasiste sammude kohta konkreetsete ettepanekute tegemine;
- b) päevakorra struktureerimine, st prioriteetide valimine lähtuvalt eesistujariigi piirkondlikest, sotsiaal-majanduslikest ja põhiseaduslikest eelistustest;
- c) mõne teema päevakorrast väljajätmine, st mingi küsimuse tähelepanuta jätmine, eemaldades selle tööprogrammist või pakkudes välja võimatu kompromissi.

Päevakorra kindlaksmääramisel on võimalik tõstatada endale oluline küsimus ning algatades üldist arutelu selle lahendamise osas mitteametlikel kohtumistel juba enne eesistumisperioodi algust nii ministrite kui ka töögruppide tasemel. Samuti on eesistujariigil võimalik välja arendada uued institutsionaalsed praktikad, mis struktureerivad tulevikus koostööd ja otsuste tegemist erinevates nõukogu koosseisudes. Näiteks panid soomlased oma esimesel eesistumisel läbipaistvuse suurendamiseks osades töögruppides arutlusel olnud dokumendid internetti tuvumiseks, millest nüüd on saanud tavapärane praktika. (Bengtsson jt, 2004:317)

Päevakorra struktureerimist on eesistujariigil võimalus mõjutada läbi rõhuasetuse suurendamise või vähendamise, mida on praktikas tehtud mitmel moel. Kõige rohkem kasutavad eesistujariigid päevakorra struktureerimise võimu läbi kohtumiste juhatamise, kus juhataja otsustab millisele teemale kui palju aega pühendada, mida rõhutada ja mille

otsustamist edasi lükata. Selline päevakorra struktureerimine on sageli mõjutatud eesistujariigi rahvusliku huvi, tema konstitutsioonilise iseloomu, geograafilise asukoha või ajaloolise tausta tõttu. (Tallberg, 2003:10)

Päevakorra tõrjumisel on eesistujariigid kasutanud peamiselt kolme võimalust. Esiteks, eesistujariik võib vaikida teemal, mida teised liikmesriigid peavad oluliseks laiemale arutlusele panna. Lisaks vaikimisele on eesistujariigil võimalus kasutada kontrollimenetlust, millega saab välistada teatud teemad nii ministrite kui ka töögrupi kohtumiste tasandil või esitada võimatu kompromissettepanek, millega liikmesriigid ei saa nõustuda (Tallberg, 2003: 5). Praktikas on eesistujariigid juhtinud läbirääkimisi nii, et neile ebasobivatest valikutest liigutakse eemale ja nende jaoks sobivale tulemusele lähemale. Näiteks Rootsi eesistumise ajal 2001. aasta alguses levis Euroopas jõudsalt suu- ja sõrataud. Nii Suurbritannia kui ka Taani peaminister olid arvamusel, et see teema tuleb kohe päevakorda lisada, kuid eesistujaks olnud Rootsi peaminister leidis, et pigem tuleb keskenduda päevakorras määratud tööhõive küsimusele, mis oli tollane Rootsi prioriteet. Seetõttu päevakorda ei muudetud. (Elgstöm, 2002: 47)

Nii nagu eesistujariigi roll üldiselt, ei ole ka päevakorra kujundaja ülesanded aluslepingutes täpselt sätestatud ning seetõttu on praktikas olulisel kohal mitteametlik tegevus. Viimast ei kasutata mitte üksnes kollektiivse heaolu nimel, vaid ka eesistujariigi riiklike huvide edendamiseks. Näiteks Soome esimese eesistumise ajal 1999. aastal oli Soome taotluseks arendada ELi Põhjadimensiooni, et suurendada üldist teadlikkust antud küsimuses ja mõjutada valdkonnaga seotud poliitikate suuremat sidusust. Tänu Soome tegevusele just mitteametlike kohtumiste ajal oli üldine teadlikkus Põhjadimensiooni küsimuses kasvanud juba enne eesistumisperioodi; eesistumise ajaks jäi üle tegevuskava kinnitada ja institutsionaliseerida ELi poliitikate kujundamisse. (Tallberg, 2003: 7)

**Üksmeele saavutamise** ülesanne on oma olemuselt tasakaalustav ja lahendusi leidev erinevate osalejate vahel. Võrreldes teiste rollidega (päevakorra kujundaja, esindaja välissuhetes) pakub selle ülesande edukas täitmine liikmesriigile head võimalust saavutada eduka eesistujariigi maine ELs.

Lissaboni lepinguga vähenes ka üksmeele saavutaja rolli tähtsust sisepoliitilise vahendajana, kuid need muudatused puudutavad esmajoonel ÜVJP valdkonda (Vanhoonacker ja Pomorska, 2010: 21). Muus osas on eesistujariigi tähtsus üksmeele leidjana jäänud ainu- ja jagatud pädevuse piires sama oluliseks.

Seoses institutsionaalsete muudatusega (EÜ alalise esidaja ametikoha loomine, ÜVJP kõrge esindaja ametikoha loomine, EL välisteenistus), mis praegu on üleminekuetapis, on eesistujariigil üksmeele saavutaja rollis vajalik silmas pidada EL tegevuse järjepidevuse, ühtsuse ja maailmas nähtavuse suurendamiseks tõhusat koostöö erinevate uute ja vanade institutsioonide vahel. Ühtsuse ja järjepidevuse tagamise ning samuti EÜ kohtumiste ettevalmistamise, samuti selle järelduste ja otsuste eelnõude koostamisega tegeleb nõukogu oluline koosseis – üldasjade nõukogu. Seda juhib eesistujariik ning see annab talle ELi tasandil üksmeele saavutajana mänguruumi erinevate institutsioonide vahel. (Szabó, 2011: 10)

Seega, peamine eesmärk üksmeele saavutajana on leida kõiki osapooli rahuldavad lahendused võimalikes konfliktides. Arvestades, et Euroopa Liidus on praegu 27 liikmesriiki, kellel on erinevad huvid, siis on ühtse, kõiki rahuldava lahenduse leidmine sageli keeruline, arvestades EL demokraatiku otsustusmehhanismi sisulise mitmekülgusega. Lisaks on üksmeele saavutaja rolli täitmisel oluline silmas pidada EL asutamisest peale kehtivat huvide ühtsuse ehk solidaarsuse põhimõtet. Seda on olnud praktikas keeruline täita, kuna liikmesriikidel on palju erihuve ning neid võrdselt toetada pole võimalik, eriti kui tuleb solidaarne olla mitmele liikmesriigile korraga. (Vanhoonacker ja Pomorska, 2010: 21)

Lisaks erinevatele institutsioonide, töögruppide ja mitteametlikel kohtumistel tehtavatele otsustele üksmeele tagamisele, tuleb eesistujariigil arvestada ka nõukogu tasemel hääletamisega. Otsuseid võetakse vastu kas ühehäälselt või siis kvalifitseeritud häälteenamusega. Viimase puhul on Lissaboni lepinguga määratud otsuse läbimiseks nõutav „topelthäälteenamus“, mis tähendab, et ettepaneku läbimiseks peab olema poolt enamus liikmesriike, mis esindavad enamust Euroopa Liidu rahvastikust. Ühehäälsus seevastu tähendab, et ettepaneku võib tagasi lükata, kui selle vastu hääletab

kas või üksainus liikmesriik. (EL ABC, 13.05.2013) See kätkeb endas ohtu, et mõni üldiselt vajalik otsus jääb mõne üksiku riigi vastuseisu tõttu heaks kiitmata. Üksmeele saavutaja rollis on tähtis tagada, et selliseid tõrkeid otsustusprotsessis oleks võimalikult vähe ning seega leida kõiki osapooli rahuldavad kokkulepped.

Oluline organ, millele eesistujariik eriti üksmeele kujundamise võtmes tähele peab pöörama, on EP. Parlament on mõjukas institutsioon, mis on haaranud endale kaaluka osa Euroopa välisteenistuse loomisest, püüdes saada poliitika suunamisel suuremat sõnaõigust. Ka teistes valdkondades, näiteks kaubandusküsimustes sai EP Lissaboni lepinguga palju mõjuvõimu juurde, tal on õigus rahvusvahelisi lepinguid heaks kiita või tagasi lükata. Nii EK kui ka ELi Nõukogu peavad pidama EPga ÜVJP ning ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika (ÜJKP) küsimustes korrapäraselt nõu. Lisaks peab EP andma rahvusvaheliste lepingute sõlmimisel nõukogu otsustele oma heakskiidu. (Wouters jt, 2008: 184) Seega peab eesistujariik ka keerulises, altpoolt alguse saavas poliitilises protsessis kindlustama EP poolehoidu ja suutma saavutada üksmeelt eriarvamustes. See võib alata mitteametlikest kontaktidest töörühma esimehe ja EP raportööri vahel ning võib lõpuks jõuda kõrgetasemeliste institutsiooniliste läbirääkimisteni lepituskomitees, mille kaasesimehed on mõni eesistujariigi minister ja EP asepresident. (Kajnč jt, 2011:28)

Lisaks tihedale koostööle erinevate EL institutsioonide ja liikmesriikidega, tuleb eesistujariigil tähelepanu pöörata ka asjaolule, et praeguses üleminekuetapis tegutsevad ametisse nimetatud alalised eesistujad kõrvuti varasema süsteemi n-ö jäänukitega (COREPER, üldasjade nõukogu). Olukorra tulemusena võivad tekkida nn hallid alad ja ka konkurents institutsioonide vahel, mistõttu eesistujariigil tuleb panustada intensiivsete ja kooskõlastavate suhtlusmeetodite väljatöötamisse erinevate osapoolte vahel. (Szabó, 2011: 11)

Eesistujariigi roll olla **esindaja välissuhetes** on piiratud. EL välissuhte valdkonnas on ÜVJP teemad teiste institutsioonide reguleerida, samas jagatud pädevustega küsimustes on eesistujariigil kohustus esindada ELi liidu ÜVJP kõrge esindaja või Euroopa

välisestistuse delegeerimise korral (Szabó, 2011: 11). Jagatud pädevusega valdkonnad, kus eesistujariigil on võimalus olla välissuhete esindaja, on: siseturg, põllumajandus ja kalandus, transport, üleeuroopalised võrgud, energeetika, sotsiaalpoliitika teatud valdkonnad, majanduslik, sotsiaalne ja territoriaalne ühtekuuluvus, keskkond, rahvatervise teatud valdkonnad, tarbijakaitse ning vabaduse, julgeoleku ja õiguse valdkond. (EL toimimise leping, artikkel 3)

Lisaks pädevuste jaotumise korrale on tänaseks muudetud liidu läbirääkija või läbirääkimisrühma juhi nimetamise korda. Nice'i lepingu järgi esindas Euroopa Ühendust läbirääkimistel EK, kuid sammaste süsteemi kaotamise tõttu sõltub esindaja nimetamine nüüd peamiselt läbirääkimiste teemast ja esindaja pädevusest. Segalepingute, st jagatud pädevuse puhul on see küsimus keerulisem, sest läbirääkimisrühma juhi nimetab nõukogu. (Wouters jt, 2008: 18)

Seoses ÜVJP kõrge esindaja ametikoha ning Euroopa välisestistuse arenguga ei kaasne uusi pädevusvaldkondi, vaid toimub välisestistuse ühtlustamine. Eesistujariigi roll on toetada ÜVJP kõrge esindaja ja Euroopa välisestistuse tegevust läbi tiheda suhtluse Euroopa välisestistuse ametnike töögruppidega ehk EL delegatsioonidega. Lissaboni leping määratleb EL välisestistuse ülesanded üsna üldiselt ning konkretiseerimine on jäetud liikmesriikide arutada. Praegusel üleminekuperioodil toimub välisestistuse kujunemine järk-järgult läbi praktika. Olukorrast tulenevalt on välisesindaja roll olemus pigem toetav ja abistav kui esindav ja valdkonda koordineeriv. (Kajņč jt, 2011: 27)

Rahvusvahelises tasandil pole eesistujariigil palju esindusvõimalusi. Sel alal teevad peamise töö ära liidu ÜVJP kõrge esindaja ja komisjoni asepresident ning EK, mille roll on välispoliitilistes küsimustes suurenenud (välja arvatud ÜVJP puhul) (Szabó, 2011: 12). Seega võib öelda, et eesistujariigi rollil olla välisesindaja pole tähendust ÜVJP küsimustes, ent teistes, jagatud pädevusega valdkondades on roll oluline.

Alljärgnev kokkuvõtlik tabel näitlikustab eesistujariigi rolli esindajana välissuhetes ÜVJP ning ainupädevuse ja jagatud pädevuste valdkonnas. Nagu eelnevalt nimetatud,



tehakse ÜVJP küsimustes otsuseid välisasjade nõukogus, mille alaline eesistuja on ÜVJP kõrge esindaja, ning EÜs. Läbirääkija rahvusvaheliste lepingute korral on ÜVJP kõrge esindaja ning ELi esindab selles valdkonnas taas ÜVJP kõrge esindaja, teda abistav ELi välisteenistus või EÜ alaline eesistuja. Jagatud pädevusega küsimuste valdkonnas on olukord keerulisem. Otsuseid tehakse nõukogu asjakohases koosseisus, mida juhatab eesistuja, võimalik läbirääkija rahvusvaheliste küsimuste puhul määratakse samuti nõukogu koosseisus ning ELi esindab jagatud pädevustega küsimuste puhul sõltuvalt temast kas ÜVJP kõrge esindaja, tema delegeerimisel eesistujariik või komisjon. Liidu ainupädevuse valdkonnas on läbirääkija ja esindaja välissuhetes komisjon, kuid otsused tehakse vastavates nõukogu koosseisudes, mida juhib eesistujariik.

	<b>ELi ainupädevus</b>	<b>Jagatud pädevus</b>	<b>ÜVJP</b>
Otsuseid tegev organ	Nõukogu koosseis	Nõukogu koosseis	Välisasjade nõukogu koosseis / EÜ
Võimalik läbirääkija rahvusvaheliste lepingute korral	Euroopa Komisjon	Nõukogu koosseis	ÜVJP kõrge esindaja
Esindaja välissuhetes	Euroopa Komisjon	Eesistujariik / ÜVJP kõrge esindaja / komisjon	ÜVJP kõrge esindaja / EÜ eesistuja / Euroopa välisteenistus

Tabel 2. Euroopa Liidu esindaja välissuhetes pädevuste jaotus. Allikas: Szabó (2011: 12), autori kohandatud.

Ehkki üks Lissaboni lepingu põhieesmärke oli saavutada ELi üha laienevates välissuhetes suurem ühtsus ja järjepidevus, näitab praegune üleminekuperiood, et uue korra toimimahakkamine nõuab veel aega, tihedamat koostööd ja võimude selgemat lahusust. Välissuhte esindaja rolli kujunemisel on oluline eesistujariikide tegelik praktika.

Kokkuvõtteks võib öelda, et eesistujariigi rollid on mõjutatud Lissaboni lepinguga

märkimisväärselt muudetud ELi institutsioonide tegevusest. Võrreldes Lissaboni lepingu eelse perioodiga (Nice'i süsteemiga) on kõige suurem muutus toimunud ÜVJP puhul, kus varasem jõuline roll on tunduvalt kahanenud ja silmas tuleb pidada pädevuste jaotumist. Eesistujariigi rolli kaalukus on sarnaselt Lissaboni- eelse süsteemiga säilinud näiteks keskkonnaküsimustes. Varasemaga samamoodi puudub eesistujariigil ülesanne esindada liitu kaubandussuhetes kolmandate riikidega, sest see teema on komisjoni vastava voliniku pädevuses. Seega on eesistujariigi traditsioonilised rollid Lissaboni lepingu jõustumisega vähenenud, kuid lisandunud on uus oluline kooskõlastav roll suhetes EÜ alalise eesistuja kabinetiga ja tugevam side nõukogu peasekretariaadiga. (Kajnč jt, 2001: 26)

Alljärgnev tabel võtab kokku eesistujariigi kolm peamist rollimääratlust erinevate analüüsitasandite ja pädevuste raames. Päevakorra kujundaja roll on määravaim liikmesriikide tasandil, kus eesistujariik saab mõõdukalt sekkuda ainupädevustega küsimustesse ja jõuliselt jagatud pädevusega valdkonna küsimuste osas, näiteks keskkonnapoliitikasse. Üksmeele saavutamise roll on oluline eelkõige ELi- siseselt. Lissaboni lepingu järgsete institutsionaalsete reformide, aga ka otsustajate ja osalejate mitmekihilise võrgustikuga seoses nõuab just see roll oskuslikku toimimist nii näiteks kaubanduses, kus praegu on eesistujariigi osatähtsus mõõdukas, kui ka jagatud pädevustega küsimuste puhul, kus eesistujariigil on võimalik suurel määral üksmeelt saavutada. ÜVJP valdkonnas puudub eesistujariigil roll nii liikmesriikide, ELi- sisesel kui ka rahvusvahelisel tasandil. Ta esindab ELi välissuhetes jagatud pädevustega küsimuste korral ÜVJP kõrge esindaja delegeerimise korral.

<b>Tasand</b>	<b>Roll</b>	<b>Kaubandus</b>	<b>Keskkond</b>	<b>ÜVJP</b>
Liikmesriikide tasand	Päevakorra kujundamine	Mõõdukas	Jõuline	Puudub
ELi-sisene tasand	Üksmeele saavutamine	Mõõdukas	Jõuline	Puudub
Rahvusvaheline tasand	Esindamine välissuhetes	Puudub	Mõõdukas	Puudub

Tabel 3. Eesistujariigi rollid. Allikas: Szabó (2011: 13).

### 2.3. Eesti valmistumine eesistumiseks

Eesistujariigi rollide uurimise valguses tekib küsimus, mille järgi hinnata eesistuja tegevust ja mis on vaja teha edu saavutamiseks. Euroopa lõimumisuuringutega on pakutud välja mitu hindamisvõimalust, võttes vaatluse alla eesistujariikide erinevused, ülesanded ja konkreetse poliitika. Muu hulgas tuleb arvestada mitut tegurit, nagu ajaline taust, juhtimisstiil, aga ka institutsiooniline mälu. (Lisoňová, 2009: 16) Viimane tähendab seda, et liikmesriigid ja nende valitsusasutused on võtnud järgmiseks eesistumisperioodiks õppust oma vigadest ja edusammudest. Just see kogemus on tänapäeval üsnagi kasutu, sest ühel riigil kulub uuesti eesistujariigi kohale pääsemiseks varasemast palju rohkem aega: praeguse 27-liikmelise liidu eesistumise ülesande intervall on 12 aastat.

Kahjuks ei ole eesistumise erinevate tulemuste põhjuste kohta tehtud peaaegu mingeid üldistusi. Samal ajal keskendutakse aruteludes eesistujariigi suurusele ja ELi lõimumisega seotud eelistustele selle kohta, kas eesistujariik toetab lõimimist või riiklike huvide eest seismist (Wallace ja Hayes-Renshaw, 2006: 69). Praeguseks on mõningaid tõendeid, et väiksemate liikmesriikide eesistumisaeg on enamasti kujunenud edukaks, kusjuures sageli tuuakse selle näideteks Iirimaa (2004. a esimene pool) ja Taani (2002. a teine pool). Vastu ootusi ja vaatamata ressurssidest tulenevatele eelistele – eesistumine nõuab hulgaliste kohtumiste korraldamist ja korralikku eelarvet – ei ole suurtel liikmesriikidel läinud sama hästi. (Lisoňová, 2009: 17)

Eesti on juba alustanud 2018. aasta eesistumiseks valmistumist: 24. mail 2012 moodustas valitsus selleks ettevalmistava komisjoni, mille esimeheks nimetati riigisekretär. Peale riigisekretäri kuuluvad komisjoni Eesti alaline esindaja Euroopa Liidu juures, Justiitsministeeriumi kantsler, Kultuuriministeeriumi kantsler, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi kantsler, Rahandusministeeriumi kantsler ja halduspoliitika asekancler, Riigikantselei Euroopa Liidu asjade direktor, Riigikantselei nõunik Eesti Vabariigi 100. aastapäeva ettevalmistamise küsimustes, Riigikantselei valitsuskommunikatsiooni direktor, Siseministeeriumi kantsler ja Välisministeeriumi kantsler ning Euroopa ja Atlandi-ülese koostöö küsimuste asekancler.

Komisjoni tööd korraldab Riigikantselei. Komisjoni esmane ülesanne on koostada eesistumise ettevalmistamise tegevuskava, milles keskendutakse esialgu eelkõige nendele küsimustele, mis nõuavad varajast planeerimist ja ettevalmistusi, nagu personali arendamine, logistika ja julgeolek. Tegevuskava esitatakse valitsusele hiljemalt 2013. aasta lõpuks. Komisjon moodustati ettevalmistuste esimese etapiga suuremal määral seotud ministeeriumide esindajatest ja Riigikantselei ametnikest, ent hilisemas faasis kaasatakse selle töösse ka teiste ministeeriumide esindajaid, sest ettevalmistustööd puudutavad siis ametkondi laiemalt. (Riigikantselei aastaraamat, 2013: 3)

Oluline valdkond, millega eesistumise ettevalmistamisel tegeleda on ametnike koolitus. Seda koordineerib Rahandusministeerium projekti „Keskne koolitus” kaudu, mille üldeesmärk on tagada usaldusväärsed, asjatundlikud ja pühendunud avalikud teenistujad. Aastatel 2010–2011 korraldati 298 koolitust, koolituspäevi oli 549 ja osales 3104 riigiametnikku. Huvi koolituste vastu oli suur, kuid probleemiks osutus koolitustele mitteilmumine ja nende katkestamine. Praegu käimasolev „Keskne koolitus 2012–2013” toetab koolitus- ja arendustegevusi, mille eesmärk on tugevdada avaliku teenistuse ühtseid põhiväärtusi ja eetikat, parandada poliitika kujundamise ja elluviimise oskusi, tagada lihtsam ja tõhusam riigivalitsemine, parandada personalijuhtimise oskusi, arendada avalikku teenistust toetavat koolitussüsteemi ja keskastmejuhte. „Keskne koolitus 2014+” keskendub peale juba mainitud eesmärkide ka eesistumise edukale korraldamisele.

Ametnike koolitamise süsteem vajab aga nii sisulisi kui ka institutsionaalseid muudatusi. Peamised probleemid seisnevad avaliku teenistuse koolitustegevuse killustatuses ja erinevate süsteemi osiste hektilises koostöös. Lisaks ei tegele täna ministeeriumid süsteemselt valitsemisala personali arendamisega ning puudub avaliku teenistuse kui terviku arendamise strateegia. (Randmaa-Liiv jt, 2011: 108) RIHATO on asunud tegelema koolitussüsteemi probleemide lahendustega. Ettevalmistamisel on avaliku teenistuse seaduse alusel kehtestatud süsteem „Ametnike koolituse kord”, mille eesmärk on korrastada koolitussüsteemi, ent siiski säilitada selle detsentraliseeritud laad – vastutus koolitus- ja arendustegevuse korraldamise eest jääb peamiselt ametiasutuste tasandile. (ATAR, 2012: 16)

Teadmiste ja oskuste arendamiseks hakatakse 2014. aastal selgitama välja ministeeriumi- tasemel ametnike teadmisi ja oskusi. Juba on käimas ministeeriumide ja eesistumist ettevalmistava komisjoni vahelised kohtumised, kus arutatakse koolitusplaanide koostamist. Selleks on eesistumist ettevalmistaval komisjonil koostamisel eeskujuliku eesistuja kompetentsimudel, kus on kirjeldatud vajalikud teadmised, oskused, isikuomadused ja töökogemus nii ministri, COREPERi saadiku, töögrupi juhi kui ka töögrupi juhi abi ja pealinna eksperdi tasemel. Eesistumiseks vajalike pädevuste alusel luuakse koolitus- ja arenguprogrammid, mille alusel alustatakse ametnike koolitamist 2016. aastal. Koolitustegevust toetab ka EL nõukogu peasekretariaat, mis võimaldab teemakohaseid koolitusi tulevastele töögrupi juhtidele ja pealinna ekspertidele. (Gondori kroonika, blogi, 13.05.2013)

Eesti Alaline Esindus Euroopa Liidu juures, mis mängib kesksel koordineerivat rolli Eesti eesistumisel, on põhjalikult analüüsinud Iirimaa, Küprose ja Leedu ettevalmistumisi eesistumiseks. Analüüsi tulemusena on teada, et alaline esindus vajab senise 80 inimese asemel ligikaudu 200 töötajat ning esimene nendest, kes hakkab looma EP-ga kontaktvõrgustikku, asub ametisse 2014. aastal. Logistika puhul on otsustatud teha alalise esinduse praegusele hoonele põhjalik ülevaatus, et tagada ametnikele rahuldavad töötingimused. Ühe keskse teemana on arutlusel olnud ka värbamispoliitika. Praegune süsteem, kus ministeeriumid saadavad alalisse esindusse ise oma eksperte, vajab kohandamist, sest eesistumine on meeskonnatöö ja ühine pingutus. Seepärast peab ka alalisel esindusel olema otsustusõigus, samuti peab olema tagatud eesistumiseks vajalik pädevus ja motiveeriv tööõhkkond. Veel on eesistumist ettevalmistava komisjoni koosolekul esitletud „Eesti 100” kultuuriprogrammi esialgseid ideid ning arutletud, kuidas seda programmi eesistumisega ühendada. On mõistetav, et Eesti Vabariigi 100. sünnipäeva tähistamine on peaasjalikult Eesti-sisene sündmus ja mõeldud siinsetele inimestele, kuid seda eesistumisega targalt sidudes või seda eesistumise abiga võimendades toob see tähtpäev Eestile mitmekülgset tuntuks ka Euroopas. On tavaks, et eesistujariik korraldab vähemalt kaks suuremat kultuuriüritust – ühe oma eesistumisperioodi alguses ja teise lõpus. Samuti kasutab ta võimalust tutvustada oma riigi kultuuri, innovatsiooni jms kuue kuu jooksul näiteks EP või ELi nõukogu hoones. (Gondori kroonika, blogi 16.04.2013)

Mitme väikeriigi eesistumist analüüsid on järeldatud, et eesistumise edukus sõltub ettevalmistusest ja koordineerimisest selles liikmesriigis (Kajnč ja Svetličič, 2010: 90). Peale selle mängib rolli riigisisene olukord ja ühtsus ELi puhul, ametnikkonna paindlikkus ja avatus. Eesti on juba ettevalmistustööd alustanud, esmajoones seoses ametnike koolitamisega. On põhjust arvata, et eesistujariigi rollide täitmisega saab Eesti ametnikkond hakkama hästi.

### 3. METOODIKA

Töö eesmärgi saavutamiseks on kasutatud kombineeritud meetodit, mis sisaldab dokumendianalüüsi ja intervjuude tegemist.

Magistritöö autor kasutas poolstruktureeritud, avatud küsimustega intervjuud, kuna see vorm annab võimaluse avatud vestluseks käsitletaval teemal ning vajaduse korral saab esitada küsimusi ja täpsustada arvamusi. Intervjuude eel koostati esialgsed küsimused, mis saadeti vastajatele ette. Kõigil intervjuudel küsiti sarnaseid küsimusi, et vastused oleksid võrreldavad.

Intervjuude tegemise eesmärk oli saada eksperdiarvamusi Eesti ametnike motivaatorite ja demotivaatorite kohta, Eesti eesistumise ettevalmistamise kohta ning ohtude ja võimaluste kohta, mida eesistumine võib sisaldada. (Intervjuu küsimused, vt lisa 1). Intervjuude tegemise eesmärk ei olnud mitte anda esinduslikku ülevaadet kogu Eesti avaliku teenistuse motivatsiooni kohta, vaid mõista nende ministeeriumitasemel ametnike motivatsioonitegureid, kes tulevikus eesistumises osalevad.

Intervjueeriti viit ametnikku: eesistumist ettevalmistava komisjoni projektijuhti, Eesti Alalise Esinduse Euroopa Liidu juures nõunikku, RIHATO nõunikku, ELi sekretariaadi nõunikku ning ühe ministeeriumi ELi ja rahvusvaheliste suhete osakonna juhatajat. Neli neist on otseselt seotud Eesti eesistumise ettevalmistamisega. Kõigi intervjueeritavate töökogemus avalikus teenistuses on üle seitsme aasta ning nende positsioon on vanemametnik. Kaks intervjueeritavat oli meessoost ja kolm naissoost. (Intervjueeritavate nimekiri, vt lisa 2)

Intervjuud tehti ajavahemikul 4.–6. aprill 2013 päeval ajal intervjueeritavate töökeskkonnas. Kolm intervjuud viidi läbi ühel päeval, kusjuures ühes intervjuus osales korraga kaks intervjueeritavat. Kõik intervjuud kujunesid vaba õhkkonnaga avatud vestluseks, kus intervjueeritavad tõid näiteid oma kogemustest, olid avatud vastajad ja kaasamõtledajad. Kõik intervjuud lindistati, selleks oli eelnevalt intervjueeritavalt luba

saadud. Pärast lindistuste ülekuulamist esitati kahele intervjuueeritavale e-kirja teel ka täpsustavaid küsimusi.

Dokumendianalüüsis analüüsis töö autor nii Eesti avaliku teenistuse seadust kui ka ELi eesistumist käsitlevaid õigusakte. Erilist tähelepanu pöörati sellistele Eesti avaliku teenistuse motivatsiooni käsitlustele nagu TNS Emori uuringud „Rollid ja hoiakud avalikus teenistuses” (2005, 2009), „Ametnike asjatundlikkus ja usaldusväärsus” (2010) ja „Avaliku teenistuse motivatsioonisüsteemide uuring” (2007). Lisaks töötati läbi Praxise ja Tallinna Tehnikaülikooli ühisuuring „Avaliku teenistuse koolitussüsteemi ja arenguvajaduste analüüs“ (2011). Sekundaarse dokumendianalüüsi käigus koguti andmeid ja määratleti üldine raamistik küsimustele, millised on Eesti ametnike motivaatorid ja demotivaatorid eesistumisega seoses. Dokumendianalüüsis kogutud info sünteesiti intervjuudel saadud teabega ühtseks tervikuks.



## **4. MOTIVATSIOON EESISTUJA ROLLIDE TÄITMISEKS**

James L. Perry avaliku teenistuse motivatsiooni käsitlese kohaselt loovad ametniku motivatsiooni teadmised ja oskused, ametniku roll ja selle taustsüsteem, ametniku tajutava töökohta suhtes ning tööalased suhted (vt joonis 1). Sellele teooriale annavad kinnitust 2005. ja 2009. aastal Eestis tehtud uuringud, mille järgi koonduvad Eesti ametnike motiivid nelja peamisse rühma: meeldiv ja arendav keskkond, võimalus mõjutada olulisi asju, karjääri ja prestiižiga seotud tegurid ning selged ülesanded (TNS Emor, 2009: 9). Kui siduda ametnike motivatsioonitegurid eesistujariigi rollide täitmiseks vajalike teadmiste, oskuste ja isikuomadustega, saab nimetada tegureid, mis ametnike motivatsiooni seisukohalt toetavad eesistujariigi rollide täitmist. Samuti on võimalik märkida ära kitsaskohad, millele tuleb motivatsiooni seisukohast tähelepanu pöörata. Tähtis on siinjuures teadvustada, et motivatsioon pole mitte püsiv seisund, vaid protsess, mida mõjutavad sisemised motiivid ja välised motivaatorid (Perry, 1996: 6).

Motivaatoreid ja demotivaatoreid on otstarbekas vaadelda eesistujariigi eri rollide valguses. Nii saab selgitada välja, milline roll (päevakorra kujundaja, üksmeele saavutaja, esindaja välissuhtes) pakub Eesti ametnikele motivatsiooni valguses võimaluse täita ülesannet edukalt ning milline roll võib läbi kukkuda juhul, kui ametnike motivatsiooni jääb piisava tähelepanuta.

### **4.1. Päevakorra kujundaja**

Eesistujariigi ametnikel tasub pidada päevakorra kujundaja rolli täites silmas ülesandele suunatud tegutsemist. See põhineb probleeme lahendaval suhtumisel operatiivtasandil ning on keskendunud kohtumiste planeerimisele ja juhatamisele, dokumentide ettevalmistamisele ja levitamisele ning päevakorra koostamisele ja võimalikele probleemidele lahenduste pakkumisele, samuti üldise professionaalse tausta tagamisele otsustusprotsessides (Riedel, 2011: 16). Seega nõuab kõnealuse rolli täitmine ametnikelt valmisolekut töötada pingelises olukorras, kus on tarvis suurendada üldist teadlikkust käsitletava küsimuse suhtes, probleemi sõnastuse eesõigust, arutelu määratlemist ja küsimuste aktiivset väljajätmist tulenevalt üldisest huvist. Peale selle tuleb ära märkida

kindlad arutelu positsioonid ja vajaduse korral sõnastada ka ebareaalne kompromiss. Need tegevused (päevakorra koostamine, struktureerimine ja tõrjumine) toimuvad ajaliselt piiratud olukorras ja multikultuurses keskkonnas, kus ametnikul tuleb olla vastutav administraator ja korraldaja. Väga tähtis on olla kursis kõikide liikmesriikide seisukohtadega ja pidada samal ajal silmas konkreetset ülesannet, mis tuleb vastavas töörühmas lahendada. (Intervjuu B; Intervjuu C)

Senistele uuringutele ja töö autori tehtud intervjuudele tuginedes võib öelda, et ametnikud on päevakorra kujundaja rolli täitmiseks motiveeritud osaliselt. Üks selle rolli täitmise motivaator on töö sisu. Tulenevalt töö disaini teooriast on töötaja jaoks oluline tunnetada oma töö kaalukust, vastutada tulemuste eest ja teada oma isikliku panuse väärtust ülesande täitmisel. (Grant ja Shin, 2011: 12) Et töö sisu oleks pika aja jooksul motiveeriv, on tarvis suurendada ametniku teadlikkust nii tema isikliku kui ka kollegiaalse pingutuse panusest eesmärgi täitmisel, mida saab teha teavitamise ja tagasisidestamise teel. Eesti ametnikud hindavad töö sisu juures eriti selle vaheldusrikkust. Erinevust igapäevatööst eesistumises osalemine ka võimaldab.

Teise tegurina, mis kõnealuse rolli täitmist motiveerib, võib nimetada vastutuleliku ja toetava tööandja olemasolu. Töömotivatsiooni seisukohalt on tähtis nn alluva-ülemuse suhe, sest see määrab ära tööõhkkonna ja mõjutab ülesande sooritust. Et tagada ametnike motiveeritus tänu tööandja toetusele, tuleb riigisisest hoolitseda väga hea koordineerimise eest. See tähendab muu hulgas ametnikule tema rolli selgitamist, tema tegevuse pidevat ja oskuslikku tagasisidestamist ja tunnustamist. Seejuures on oluline ka juhtide enda motivatsioon ja vajalike pädevuste olemasolu. (Intervjuu D)

Kolmas tegur, mis mõjutab ametnike motivatsiooni päevakorra kujundajana, on soov ennast arendada. Siin tuleb silmas pidada indiviidide erinevust ning pakkuda ametnikele nende võimetele ja oskustele vastavaid ülesandeid, et saavutada parim tulemus. Päevakorra kujundaja roll pakub selleks mitmekesiseid võimalusi, alustades töörühma juhi ülesannetest ja lõpetades mitteametlike kohtumiste jaoks vajaliku tehnilise administraatori tööga.

Päevakorra kujundaja roll arendab nii ametnike ELi-alaseid teadmisi kui ka nende juhtimis- ja eestvedamisoskusi ELi konteksti silmas pidades. Värskeima sellelaadse arendava kogemuse sai Eesti avalik sektor 2004. aastal, kui Eesti liitus ELiga. Avaliku teenistuse ühistest pingutustest võidavad ametnikud ka isiklikult, saades väärtusliku kogemuse, mis võib aidata kaasa nende edasisele karjäärile ELis. Eesistumise kogemusest 2018. aastal saab kasu kogu riik, sest ülesande sooritamine kindlustab, et järgmisel korral (praeguse süsteemi järgi 12 aasta pärast) on Eesti juba kogenud eesistuja, kes oskab ohtude ja võimalustega paremini arvestada. (Intervjuu D )

Rolli täitmise üks demotivaatoritest, mis ametniku töö kvaliteeti mõjutab, on harv positiivne vastukaja tööle. Kuna eesistumine on uus ja ametnike jaoks kohati hirmutavgi ülesanne (eesistumist on nad nimetanud sõnadega *tont* ja *õudus*) (Intervjuu B; Intervjuu D), siis oleks otstarbekas pöörata tähelepanu nii tunnustamisele kui ka ootustele, millele vastavalt loetakse ametniku töösooritus heaks. Kui ametnik on teadlik, millised on täpsed ootused tema töö suhtes, siis pole harv positiivne vastukaja liiga määrav ning ametnik teadvustab ise endale oma töö hea soorituse. Küll aga on tunnustamine vajalik vähesel kogemusega teenistuja jaoks. (Intervjuu D) Ametnikele arusaadava ja lihtsalt toimiva tunnustuskorra loomine väärib tähelepanu ja teema edasiarendamist nii riigi kui ka ministeeriumite tasandil.

Teise motivatsioonile halvasti mõjuva tegurina tuleb pöörata tähelepanu ametnike töötamisele pideva ajasurve all. See demotivaator on Eesti ametnikele oluline. (TNS Emor, 2009: 6) On teada, et päevakorra kujundajana tuleb keskmiselt juhatada 1600 töörühma koosolekut, korraldada kõrgetasemelisi ametlikke ja tähtsaid mitteametlikke kohtumisi – kogu selline tegevus on väga ajamahukas. Keeruline on võimaldada eesistumise ajal ametnikele puhkeaega, sest kohtumiste järel tuleb teha kindlaks järeldused ja koostada raportid, samuti peetakse paljud mitteametlikud kohtumised ka pühapäeval. (Intervjuu D) Ametnike ületöötamine on märkimist väärt teema ja sellega tegelemist tasub kaaluda juba enne eesistumise algust. Eelkõige peaksid eesistumises osalevad ametnikud teadvustama endale tulevast pingelist tööperioodi ja selle täpset kestust. Kasuks tuleb ka ajajuhtimiskoolituste pakkumine ning juhtide pidev kontroll ametnike ajajuhtimisoskuste treenimise üle.

Suuremahulise bürokraatia olemasolu ELi teemadega tegelemisel kui demotivatsiooni soodustav tegur on Eesti ametnikele juba tuttav – kogemus saadi eelkõige siis, kui valmistati ette Eesti liitumist ELiga. Kogemus ei vähenda siiski bürokraatia demotiveerivat mõju ametnike tööle. Siin tuleb eristada Eesti ministeeriumiametnikke ja Brüsselis Eestit esindavaid ametnikke. Esimese rühma jaoks on ELi õigusloomega tegelemine ainult üks osa praegustest tööülesannetest. Oma valdkonna igapäevaste praktiliste küsimuste lahendamine, õigusloome rakendamisel esilekerkivate probleemidega toimetulek, samuti Eesti-sisese poliitilised erimeelsused nõuavad ametnikelt väga palju tähelepanu ja energiat ning seetõttu ei pruugi ELi temaatika olla alati prioriteetne. Seevastu Brüsselis töötavatel Eesti ametnikel on võimalik keskenduda ainult ELi küsimustele ning nad ongi selle institutsioonide ja otsustusprotsessidega rohkem harjunud kui Eestis ministeeriumites töötavad asjatundjad. Brüsselis töötavate ametnike lähenemine Euroopa Liidule on professionaalsem ja elitaarsem, kuigi siin peitub eesistumist silmas pidades ka oht ametnike nn brüsseliseerumiseks, st kalduvus hakata eelistama nõukogu peasekretariaadi seisukohti oma riigi omadele. (Made jt, 2008: 11) Eesistujariigi ametnikul on aga tarvis täita eesistumisrollide teooria järgi kohati egositlikku, rahvuslike huvide kaitsja rolli, mis on ajendatud eesistujariigi poliitikute lühiajalistest taktikatest, et vältida riigisisest kõrge poliitilise hinna maksmist; seda iseloomustab tugev surve päevakorra koostamisel (Schout ja Vanhoonacker, 2006: 1060).

Seepärast on otstarbekas ühtlustada Eesti eri ametnike suhtumine ELi ja selle bürokraatiasse. Üks erinevuse põhjus võib olla ametnike vähene või puudulik teadmine ELi toimimisest, ehkki ametnikud ise hindavad oma teadmisi ja oskusi üldistes ELi küsimustes headeks. Kõige rohkem peavad nad vajalikuks täiendada end ELi partnerite mõjutamise alal ja liikmesriikide eripära küsimustes (Ehin jt, 2008: 79). Eesti eesistumisperiood jääb ELi töökohtade ja majanduskasvu loomise kava „Euroopa 2020” lõpuperioodi, mistõttu on oodata lisategevusi seoses selle kavaga seotud järelduste ja kokkuvõtete tegemisega. See nõuab ametnikelt spetsiifilisi valdkonnateadmisi ja taas lisatöö tegemise valmidust. Probleemi leevendavad eesistumist ettevalmistava komisjoni kavandatavad koolitused, mis annavad teadmisi ELi õiguse alustest, institutsioonidest, nende pädevusest, otsustusprotsessidest ja töökorrast, aga ka Eesti-

sisesest ELi koordinaatsioonisüsteemist ning valitsuse, Riigikogu ja ministeeriumite rollist ELi asjade küsimuste menetlemisel. (Intervjuu B)

Päevakorra kujundaja rolli head sooritust toetab Eesti ametnikkonda iseloomustav pragmaatiline lähenemine ülesannete ja eesmärkide täitmisele. Eesti ametnikke motiveerivad selged ülesanded. Eesti mõistab oma positsiooni ja riigi mõju vähesust ELis, suutes väikeriigile omaselt jätta riiklikud huvid vajaduse korral kõrvale ja olla liidu teenistuses. (Intervjuu B) Ülesande täitmine nõuab aga väga häid juhtimis- ja eestvedamisoskusi. Oluline on koolitada ametnikke meeskonnatöö oskuste alal nii riigisisel kui ka ELi töörühmade tasemel, kusjuures eelkõige tuleks käsitleda selliseid teemasid nagu meeskonna loomine, juhtimine ja motiveerimine. Tähtsal kohal on ka protsesside juhtimise oskused, näiteks oskus püstitada eesmärke ning planeerida, juhtida, jälgida ja tagasisidestada algatatud tegevusi. Eraldi teemana tuleb võtta plaani koosoleku juhtimine ELi konteksti silmas pidades. (Intervjuu B; Intervjuu C; Intervjuu D)

Päevakorra kujundaja rolli aitavad täita ka oskuslikud ja tasakaalukad suhted nende institutsioonide vahel, kes abistavad liikmesriiki eesistumisel. Tänu tihedale suhtlemisele nõukogu peasekretariaadi ja teiste ELi institutsioonidega ning koordineeritud ja tõhusale bürokraatiale saavutas eesistujana edu näiteks Rootsi 2001. aastal. Rootsi juhatas edukalt ligikaudu 2000 ametlikku ja 80 mitteametlikku kohtumist. (Elgström, 2002: 45) Veel on uuringutega tõendatud, et ka Sloveenia tegi 2008. aastal nii komisjoni kui ka nõukogu peasekretariaadiga tihedat koostööd, kuid selle riigi puhul tingis rahulolu koostööoskustega hoopis sloveenide järeleandlikkus, sest see võimaldas institutsioonidel paremini tegutseda. Asjatundjad andsid sloveenide päevakorra kujundaja rollile kriitilisema hinnangu: selle kohaselt oli sloveenide tegevus küll rahuldav, kuid oleks võinud olla parem (Lisoňová, 2009: 20). Sarnase hinnangu vältimiseks võib Eesti kaaluda ametnike töömotivatsiooni tugevdamist isikuomaduste arendamise teel, sest eestlastest ametnikke peetakse kinnisteks, vaikseteks ja tagasihoidlikeks ning põhjamaisest loomusest tulenevalt kohati liiga otsekohesteks. (Intervjuu B)

Eesistumises osalevat ametnikku peaks iseloomustama eelkõige suur stressi- ja pingetaluvus, mis võimaldab tulla toime keerulistes olukordades suure töö- ja vastutuskoormuse all. Vajalik on ametniku avatud suhtumine erinevatesse ideedesse ja lahendusvariantidesse, tolerantsus ja avatud olek suhtlemisel, samuti abivalmidus kolleegide ja alluvate suhtes ning algatusvõime. Eesistumise kontekstis avaldab motivatsioonile mõju ka ametniku isiklik paindlikkus ja kohanemisvõime, mida on väliste teguritega (nt suhtlemiskoolitusega) küll võimalik, kuid keeruline mõjutada. (Intervjuu B; Intervjuu C) Niisiis tuleb selle probleemiga tegeleda juba värbamisprotsessi alguses. Sel ajal selgitatakse välja ja hinnatakse, kas ametnikule vajalikud teadmised ja oskused kaaluvad üles tema need isikuomadused, mis võivad saada eesistumise ülesannet täites demotiveerivaks või vastupidi. Ülalnimetatud isiksuseomadused on olulised nii päevakorra kujundaja kui ka üksmeele saavutaja ja välisesindaja rolli täitmisel.

#### **4.2. Üksmeele saavutaja**

Et päevakorra kujundaja ja välisesindaja rolli täitmise osatähtsus on seoses Lissaboni lepingu järgsete muudatustega eesistujariigi jaoks nüüdseks vähenenud ja institutsionaalselt piiratud, on just üksmeele saavutaja rollile tähelepanu pööramine võimalus kujundada Eestile Euroopas eduka eesistujariigi kuvand (Intervjuu D). Olemasolevate uuringute ja selle töö jaoks tehtud intervjuudest kogutud teabe alusel võib arvata, et Eesti ametnikud on piisavalt motiveeritud seda rolli täitma.

Üksmeele saavutaja rolli kandmine nõuab ametnikelt teadmisi ja oskusi tegutseda rühmale orienteeritult (ingl *group-oriented*), mis põhineb õiglusel kõikide kompromissi otsivate osapoolte suhtes. Seetõttu tuleb luua arutlusprotsessi sujuvaks korralduseks hea õhkkond, milles vahendatakse erinevaid seisukohti ja selgitatakse välja paindlikkuse määr koos järeleandmisvõimalustega osalejate puhul selleks, et pakkuda välja kompromissilahendused. (Schout ja Vanhoonacker, 2006: 1063)

Kõnealuse rolli täitmise peamine motivaator Eesti ametnike jaoks on meeldivate töökaaslaste ja heade suhete väärtustamine. Uuringu „Rollid ja hoiakud avalikus

teenistuses 2009” kohaselt nimetasid ametnikud meeldivaid töökaaslast tähtsaima motivaatorina (TNS Emor, 2009: 8). Sellest võib järeldada, et nende jaoks on oluline hoida kolleegide, juhtide ja partneritega häid suhteid ning seda tehakse kogemuste vahetamise, tagasiside saamise ja andmise kaudu. Et selle motivaatori mõju toetada, vajavad ametnikud meeskonnatööoskusi nii Eesti-sisesel kui ka ELi tasandil.

Teine motivaator üksmeele saavutaja rolli täitmiseks on ametnikutöö loominguine pool, mis võimaldab osaleda ELi tasemel teemade loomises ja suunamises. Võimalus mõjutada n-ö olulisi asju juhib ametniku tegevust eduka soorituse suunas ning ta lahendab näiteks töörühmas edukalt võimaliku konflikti või pakub välja kõiki osapooli rahuldava kompromissi. (Intervjuu B; Intervjuu C)

Üksmeele saavutaja rollis on mõlemad mainitud motivaatorid kesksel kohal, sest olemuslikult nõuab siin käsitletav roll tegutsemist ausa vahendajana. Motivatsiooni säilitamiseks ja suurendamiseks on selle ülesande puhul ametnike jaoks vajalikud head teadmised Euroopa kultuurikontekstist, et mõista teiste liikmesriikide otsuste tagamaid. Tarvis on tunda Euroopa riikide kultuurilist, ajaloolist, poliitilist ja majanduslikku tausta, aga kasuks tulevad ka teadmised protokollist ja etiketist, sealhulgas euroopalikest kommetest ja viisakusest, mis eestlaste puhul seondub ühtlasi suhtlusoskustega. Üks osa viimastest on võõrkeeleskus. Tarvilik on inglise keele oskus vaba keelekasutuse tasemel, sealhulgas suuline ja kirjalik arusaamine ning eneseväljendamine, muu hulgas erialase sõnavara valdamine. Vajalik on ka teise võõrkeele, eelistatult prantsuse keele oskus kesktasemel. Suhtlusoskuste teine pool moodustub oskusest avalikult esineda ja meediaga suhelda ning oskusest anda kirjalikult hästi edasi teavet ja tagasisidet. (Intervjuu C, Intervjuu D)

Heade suhete hoidmise valguses on EP oluline institutsioon, kellega peab eesistujariik üksmeele leidmiseks oma koordineerivas töös tihedalt suhtlema. Parlamendi suurem kaasatus mitmesse poliitikavaldkonda näitab, et juba enne eesistumist ja selle ajal tuleb pöörata EP-le strateegilisemat tähelepanu, sest see ei ole üksnes esinduskogu. Üha selgemaks saab vajadus eraldada EPga suhtlemiseks läbimõeldult ja paremini

inimressurssi ning jõuda selles vallas veel kaugemale, kui on jõudnud viimased eesistujariigid ja eelkõige alalised esindused. (Kajnč jt, 2011: 27)

Eesti alaline esindus värbab juba 2014. aastal lisatöötaja ülal nimetatud tegevuste korraldamiseks, kuid suhtlemine parlamendiga on esmajoones tähtis just nende ametnike jaoks, kes juhivad seadusandliku tavamenetluse raames erinevaid küsimusi arutavaid töörühmi. Eesistumine, läbirääkimiste pidamine ja nõukogus kompromissi otsimine moodustavad vaid osa kaasseadusandja ülesannetest. Kogu selle protsessi käigus kohtub eesistujariik EP esindajatega, kelle seotus läbirääkimistega on institutsiooniliselt ja hoiakutelt erinev. EP on harjunud kõrgetasemeliste poliitiliste ja otseste nõupidamiste ja teabevahetusega, erinevate arusaamadega sellest, kui kiireloomuline on konkreetne küsimus ja milline peaks olema tegevuse ajakava; EP esindajate huvid on ideoloogilistel, rahvuslikel või isiklikel põhjustel äärmiselt erinevad. Selline olukord nõuab eesistujariigi ametnikelt ja diplomaatidelt mitmekülgselt pädevust ja erinevaid oskusi, et vastata Euroopa Parlamendi poliitilistele arusaamadele ja läbirääkimiste põhimõtetele. (Kajnč jt, 2011: 28)

Eesistumist ettevalmistav komisjon plaanib selleks toetada ametnike valmisolekut täita keerulist ülesannet, pakkudes neile koolitusvõimalusi, et arendada läbirääkimise ning kontaktvõrgustiku ja mõjutuskanalite kasutamise oskusi. Läbirääkimistel on vaja teada, kuidas mõjutada eri osapooli ja suunata kokkuleppeid, kuidas kujundada ja rakendada läbirääkimistaktikaid. Lobitöö oskus ning mõjutuskanalite ja kontaktide loomine ja kasutamine seatud eesmärkide saavutamiseks on Eesti ametnike hulgas praegu vähe levinud ning selliste oskuste taset on vaja tõsta. (Intervjuu B)

Kahjuks näeb Eesti esindaja Euroopa Liidu institutsioonides ennast praegu eelkõige inimesena, kes vahendab töörühmas arutatut Tallinna, ning sõnumitoojana, kes edastab töörühmale Eesti seisukoha. Alles viimases järjekorras on Eesti esindaja lobist (Made jt, 2008: 13). Ligikaudu 70% Eesti esindajatest pidas ELi asju ajades 2008. aastal tähtsaimaks suhtlusvormiks elektronposti ja ligikaudu 40% tundis vajadust näost näkku kohtumiste järele. Siiski on Eesti ametnikud teadlikud verbaalse suhtlemise tähtsust ELi otsustusprotsessis, seda nii töörühmade kui ka mitteametlikel kokkusaamistel. Lobitöö



vähesust näitab ka asjaolu, et üle 40% ametnikest ei tee seda nende liikmesriikide esindajate hulgas, kelle seisukoht erineb põhimõtteliselt Eesti omast, ning ligikaudu 40% teeb lobitööd Eestiga sarnaselt mõtlevate riikide hulgas. Osaliselt on see tulemus kindlasti seletatav asjaoluga, et enamik Eesti esindajatest tegutseb Tallinnas, viibides Brüsselis ainult paaripäevastel lähetustel ja ei puutu seega eurolobi organisatsioonidega üldse kokku. (Made jt, 2008: 15)

Kahjuks näitab praktika, et ka rahvusvahelistel konverentsidel ei kasuta Eesti ametnikud maksimaalselt ära võimalusi tutvuda ja luua sidemeid kolleegidega teistest liikmesriikidest. Selle põhjuseks peavad ametnikud ise eestlaste loomupärast tagasihoidlikkust ja põhjamaist loomust, mida on multikultuurses keskkonnas kohati tõlgendatud ebaviisakusena. Kontaktvõrgustiku loomiseks vajalike oskuste parandamine on keeruliselt lahendatav probleem, sest arvestada tuleb ametnike isikuomadusi. Soomlased, kes seisid enne oma 2006. aasta eesistumist sama küsimuse ees, korraldasid ametnikele lobitöö oskuse koolituse, kuid oodatuid tulemusi see ei andnud. (Intervjuu B; Intervjuu C)

Eesti ametnike demotivaator üksmeele saavutaja rolli valguses on meedia kujundatud enamasti negatiivne arvamus ning ebaisikuliseks ja lahmivaks nimetatud sõim ametnikkonna tegevuse kohta. Need tegurid mõjutavad eelkõige vähese töökogemusega ja alles ametnikutee alguses olevaid inimesi. Näiteks üle viieaastase staažiga ametnikud on saavutanud sisemise enesekindluse ning on oma rollis ja selle täitmiseks vajalikes omandatud teadmistes ja oskustes kindlad. (Intervjuu B; Intervjuu C) Negatiivse arvamuse ja nn sõimu kogemus on pärit ajast, mil Eesti valmistas ette liitumist ELiga. Tõllal tegid ametnikud üldsusele vajalikku ja väga mahukat, kuid nähtamatut tööd, kaitstes Eesti seisukohti ELis ja rääkides n-ö musta valgeks, kuid Eesti meedia süüdistas neid siiski tegevusetuses. (Intervjuu B)

Seepärast on eesistumiseks vajalike ametikohtade (näiteks töörühmade juhtide ametikohtade) määramisel otstarbekas arvestada ametniku töökogemust. Kasuks tuleb töökogemus Eesti avalikus teenistuses, eelkõige ELi otsustusprotsessides osalemise kogemus, sealhulgas kogemus töötada Eesti esinduses ELi juures, samuti osalemine ELi

institutsioonide töös ja kogemus töötada multikultuurses keskkonnas rahvusvahelistes organisatsioonides.

Oluline demotiveeriv tegur on veel liigne sõltuvus poliitikast ja selle nn lühinägelikkus (Intervjuu B). Praegu näevad ametnikud probleemi selles, et olles oma valdkonnas ekspert ja tehes selle kohta ettepanekuid, ei võeta neid ettepanekuid arvesse, samuti vähendatakse või kitsendatakse ettepanekuid poliitiliste otsuste põhjal (näiteks ressursside ümberpaigutamise tõttu) tunduvalt. Kuigi kantslerid ja ministrid mõistavad ELi teema tähtsust, saavad need sisepoliitiliste otsuste tõttu siiski vajalikust vähem tähelepanu. Selline olukord on vähem karastunud ametnikele väga demotiveeriv ja palju on ette tulnud avalikust sektorist lahkumist. (Intervjuu B; Intervjuu C)

Olukorra lahendamiseks ja demotivaatorite vähendamiseks võib kaaluda Eesti avalikkuse teadlikkuse suurendamist info jagamise teel, korraldades näiteks üleeestilise kampaania, millega tutvustatakse ametniku tööd eesistumisel. Peale selle saaks selgitada üldsusele eesistumise tähtsust Eesti jaoks, tuues esile kasutegurid, mis muudavad inimeste igapäevaelu kvaliteetsemaks – nende hulgas on näiteks võimalused, mida pakub Eesti hääle kuuldavus ELis. Et teadvustada ELi teemade olulisust ja eriti eesistumise ülesande tähtsust ametnikkonna hulgas, tuleks kaaluda nende teemade kindlakäelisemalt juhtimist valitsuse tasandil, et Eesti esindaks ühtset seisukohta ja kasutaks vahendeid nõuetekohaselt.

Eelnev on oluline, sest riigisisene üksmeel ELi liikmesriigina on üks tegur, mis võib suurel määral mõjutada eesistujariigi rollide täitmise oskuslikkust ja püsivust (Quaglia, 2006: 354). Näiteks on antud mitu hinnangut Tšehhile kui kõige halvemale eesistujariigile – need hinnangud pärinevad põhiliselt vahepealsest eesistujariigist Prantsusmaalt ja mõistagi ajakirjandusest. Tšehhi kui eesistujariigi nägu kujundasid kõige rohkem Prantsuse ajakirjanduse juhtimisel korraldatud rahvusvaheline laimukampaania, Tšehhi presidendi isik ja Lissaboni lepingu ratifitseerimata jätmine, keeruline Entropa-küsimus ja lõpuks valitsuse kukkumine. Kuigi siiani ei ole teadlased teinud selle eesistujariigi poliitilise olukorra mõju kohta eesistumise tulemustele kõikehõlmavat uurimust, tõestab just Tšehhi näide, kui vajalik on liikmesriigi

siseolukord. Tšehhi kogemusele tuginevates järeldustes on sõnastatud uutele eesistujariikidele eesistumise ajaks riikliku poliitilise rahu saavutamise ja hoidmise kuldreegel. (Lisoňová, 2009: 22)

Üks oht, mis seondub ametnike enda poliitilise lühinägelikkusega, on liigne eesmärgistatus kompromissi leidmise suhtes. See võib põhjustada olukorra, kus näiteks töörühma juht ei arvesta kõikide osapoolte arvamusega ning oluline on hoopis täita eesmärk ja küsimus n-ö kuidagi ära lahendada. Seda ohtu suurendavad vähesed teadmised liikmesriikide erinevatest huvidest ning eestlaste kinnine ja liiga otsekohene suhtlusviis. (Intervjuu C) Selliseid olukordi on eesistumiste praktikas juba esinenud. Näiteks Küprose 2012. aasta eesistumise ajal andis ühe töörühma juht sõna küll Kreekale, kes on teadaolevalt Küprose jaoks tähtis riik, kuid mitte Austriale, kes oli käsitletavas küsimuses eriarvamusel. Sellega jäeti halb mulje töörühmas osalenud liikmesriikide ametnikele ja kujundati negatiivset mainet Küprosest kui üksmeele saavutaja rolli kandjast. (Intervjuu C) Teisalt on otsuste kindlakäeline läbisurumine vajalik. Negatiivse näitena on kritiseeritud Rootsi eesistumist 2001. aastal, kus ühistele otsustele jõudmine ja kompromissi sõnastamine oli liiga ajamahukas, kritiseeriti ka rootslaste suutmatust otsuseid langetada (Elgström, 2002: 47). Seega on väga vajalik aidata leida üksmeele saavutamiseks kasutatavate meetodite vahel tasakaal pideva ja oskusliku tagasisidestamise abiga konkreetse ülesande valguses.

### **4.3. Esindaja välissuhetes**

Välisesindaja keerulise ja piiratud rolli täitmine nõuab ametnikelt muutustele suunatud mõtteviisi ja oma töö ümberkujundamist vastavalt vajadusele (nt ELi välisteenistuse delegeerimise korral), et keskenduda ELi pikaajaliste välissuhtlust puudutavate arengueesmärkide täitmisele oma vastutusalas. Kuigi ametnike arvamus on, et välissuhete esindamise nimel „pole suurt midagi teha”, sest see roll on piiratud (Intervjuu C), tuleb ka siin leida juhtidel tegureid, mis motiveeriks ametnikku kandma välissuhete esindaja rolli. Praegusel Lissaboni lepingu järgsel üleminekuperioodil on liiga vara väita, et välisesindamise puhul pole eesistujariigil mingeid võimalusi rolli täita (Szabó, 2011: 28).

Motivaatorid, mis selle keerulise rolliga seonduvad, on eelkõige karjäärivõimalused ja eneseareng. Silmas tuleb pidada, et need on eri ametnikele erineva tähendusega. Osa ametnikke peab oluliseks arengut ja n-ö karjääri omas kitsas valdkonnas, süvendades vastavaid teadmisi ja oskusi. Teiste jaoks tähendab karjäär sõna otsese mõttes tõusu karjääriredelil. Praegused Eesti avaliku teenistuse karjäärisüsteemid, mis juhivad ja suunavad inimese töölaseid liikumisi ühe organisatsiooni sees või organisatsioonide vahel, ei toeta ekspertide arengut töö- ja karjäärivõimaluste poolest. Avalikus teenistuses on karjääri vahe-etappe vähe ja ametiredelil tõusmise võimalusi kasinalt. See on tinginud karjäärist huvitatud inimeste (eriti noorte) lahkumist avalikust sektorist. Paljusid ametnikke motiveerib ka nende ametinimetus, kuid praegu on süsteem selline, et on võimalus, et ametnik kannab kogu avalikus sektoris töötamise ajal ametinimetust „nõunik”, millel on kohati demotiveeriv mõju. (Intervjuu B)

Eesti väiksusest tulenevalt on meil vähe eksperte mitmesugustes eriteadmisi ja -oskusi nõudvates valdkondades. Probleem seisneb selles, et mitmes valdkonnas ei küündi Eesti tase ELi omani – ekspertidel puuduvad riigisisised arenguvõimalused täiendusõppe ja erialainimeste vahelise diskussiooni puudumise tõttu. Just eesistujariigi välisesindaja rolli kandmine pakub Eesti diplomaatidele nii erialase arengu võimalust kui ka head võimalust silma paista. Välisesindaja rolli täitmise kogemusega ametnikule võiks üheks karjäärivõimaluseks olla töö ELi välisteenistuses. Eestlaste arvulise osakaalu suurenemine selles teenistuses on tervitatav, kuna see institutsioon hakkab tulevikus mängima praegusest tõenäoliselt veelgi suuremat rolli ELi välissuhete valdkonnas. Eesti-sugustele väiksematele riikidele on oluline selline korraldus välisteenistuses, mis tagaks riikide välisministeeriumite ja ELi välisteenistuse tõhusama koostöömise. Infovahetus, ligipääs aruannetele ja välisesindamine on viisid, kuidas ELi välisteenistus ja liikmesriigi välisteenistus saavad üksteist abistada. (Roger, Välisministeeriumi koduleht, 03.05.2013)

Ametnike tulevaste karjäärivõimaluste suurendamiseks tasub kaaluda eriti nende toetamist, kes tegutsevad nõukogu mis tahes tasandi juhtival kohal ja tulevad tööle sageli muult ametikohalt peale välisministeeriumi. Nemad peaksid saama väljaõppe,

millega parandatakse nende läbirääkimis- ja keeleoskust, et juhtida seadusandliku tavamenetluse raames peetavaid mitmetasandilisi läbirääkimisi.

Üks võimalus toetada ametnikke, keda motiveerib karjäär ja eneseareng, on pakkuda juba praegu rotatsiooni korras töötamist eri ministeeriumites ja Riigikantseleis. See kogemus avardaks ametniku vaadet oma valdkonnale ja suurendaks soovi teemaga tegeleda. Lisaks tasub kaaluda ELi institutsioonides praktika pakkumise võimaluste kasutamist. See oleks heaks vaheetapiks, mõjudes hästi nii töömotivatsiooni parandamisele kui ka valmistades ametnikke ette eesistumiseks. (Intervjuu B; Intervjuu C)

Oluline motivaator nii tööks esindajana välissuhetes kui ka eesistumisülesande täitmiseks üldiselt on ametnike sisemine ajend tegutseda riigi hüvanguks, soov midagi olulist ära teha ning „osaleda laiahaardelises ja rahvusvahelises ülesandes” (Intervjuu A; Intervjuu B; Intervjuu C; Intervjuu D). See on motivaator, mis suunab ja eesmärgistab ametnike käitumist ning on ühtlasi peamine erinevus motivatsiooni vahel avalikus ja erasektoris. Selle teguri mõju on keeruline suurendada, sest see sisaldab nii altruismi, empaatiat kui ka moraalset veendumust töötada üldsuse huvides ning need tunded ja soovid põhinevad inimese sügaval sisemisel ajendil. (Perry, 1996: 12) Seega võib eesistumine toimida Eesti avaliku teenistuse jaoks puhastavalt – lahkuvad need ametnikud, kes ei jaga soovi pingutada ühiskonna heaolu nimel ning teenistusega liituvad need inimesed, keda riigi hüvanguks töötamine motiveerib (Intervjuu B).

Eesistujariigi kui välisesindaja rolli kandmise motivatsiooni negatiivne pool seondub ka asjaoluga, et välisesindaja rolli täitmisel ei nähta piisavalt ei tulemust ega ka võimalusi. Siinkohal oleks otstarbekas teadvustada ametnikele selle rolli mitmetahulisust ja eesmärki. Demotiveerivalt mõjub ametnikele ka kohustus tegeleda asjadega, mis ei kuulu otseselt nende ametikoha juurde. Täpsemalt öelduna: nii nagu riigisiselt pole Eesti väiksusest tulenevalt võimalik pakkuda eksperdile ainult kitsa, professionaalse töö tegemist, tuleb ka ELi välisesindajana täita eesistujariigi ametnikul paljusid lisaülesandeid. See paneb talle suure vastutuse ja lisakoormuse. Näiteks peab üks-kaks Eesti ametnikku vastutama vahel sellise tööloigu eest, millega mõnes suuremas

liikmesriigis tegeleb terve osakond. See on viinud esmajoones suured liikmesriigid arvamusele, et väikeriigi ametnik võib olla hea administraator eri valdkondades, kuid mitte asjatundja ühes kindlas valdkonnas (Intervjuu D). Töötamine multifunktsionaalses olukorras võib ühelt poolt muuta töö süsteemituks ja põhjustada ametnikule stressi, kuid teiselt poolt kujundada tema suuremat tervikpilti teemast ja kiirendada otsustusprotsessi.

Ekspertide vähesus ja suur töökoormus on põhjustanud Eesti liigse toetumise teistes liikmesriikides (ennekõike Soomes) tehtud mõjuanalüüsidele, mis võib tuua kaasa tähelepanu hajumise ning Eesti kaitsmist väärivate huvide märkamise ELi otsustusprotsessi liiga hilises faasis. (Made jt, 2008: 14) Seevastu ei saaks Eesti kui eesistujariik toetuda välissuhete esindamisel teiste liikmesriikide poliitikavaldkondade analüüsidele, mistõttu tasuks kaaluda Eesti analüütilise suutlikkuse kasvatamist näiteks teiste liikmesriikide kõrgetasemel koolituste sisseostmise teel.

Personali vähesus ja liigne töömaht seondub ka ametnike tegevusega töörühmades, kus võib tekkida oht, et Eesti ametnikud ei suuda kohtumisi korralikult ette valmistada ja puuduvad ettekirjutused. Peale selle võib esineda palju improviseerimist ja vähestel argumentidel tehtud otsuseid, millel võib olla Eesti kui eesistujariigi mainele halb mõju ning mis võib vähendada ametniku motivatsiooni täita oma rolli hästi. Olukorda leevendab mõnevõrra nõukogu peasekretariaadi toetus eesistujariigile ning eesistumistrios olemine koos Bulgaaria ja eriti Suurbritanniaga, kelle ametnikud on tuntud oma põhjalikkuse ja väga korrektse ettevalmistuse poolest (Intervjuu A). Siiski, kui peasekretariaadi toetusega võib arvestada, siis triot nähakse praegu pigem formaalsusena, kus küll kolm järgmist eesistujariiki koostavad ligikaudu sajaleheküljelise ühisprogrammi, ent selle programmi tähtsus seisnebki vaid selle loomises. (Intervjuu B; Intervjuu D).

#### **4.4. Järeldused**

Eespool eesistujariigi rollide valguses analüüsitud Eesti ametnike motivaatorite ja demotivaatorite kõrval tuleb teadvustada ohtu, mis seondub ametnike vähesusega. Sellel on otsene mõju eesistumises osalevate ametnike motivatsioonile kogu eesistujariigi

ülesannete täitmisel. Siin väärrib märkimist ka töötasu olulisus vastavalt töö sisule, mahule ja tulemuslikkusele, kuid et töö autori tehtud intervjuudes ei nimetanud intervjuueeritavad töötasu ei motivaatori ega demotivaatorina, jätab autor selle küsimuse siinses uurimistöös käsitlemata.

Personali vähesuse tõttu peavad Eesti ametnikud töötama väga mitmekihiliste, keerukate ja aeganõudvate ülesannete täitmise nimel hoopis väiksemas koosseisus kui mõnes suuremas liikmesriigis. See paneb ametnikele lisakoormuse, mille tingib keskpäraselt ettevalmistatud või puudulike mõjuanalüüside põhjal tehtud päevakorra kujundamine, samuti on selle põhjuseks vähesed teadmised teiste liikmesriikide seisukohtadest ja seetõttu ebaprofessionaalsete kompromisslahenduste leidmine. Näiteks on eesistujariigi rolli täitmise hindamisel oluline tegur see, kuidas eesistujariik käsitleb eettulevaid kriisiolukordi ja konflikte. Eesti väiksusest tingituna pole meil mõnes kitsas valdkonnas üldse või on väga vähe eksperte, kes oskaks erinevaid kriise lahendada. Eesti on tuntud e-riigina. Näiteks üleeuroopalise digirünnaku korral on Eesti tõenäoliselt võimeline olukorda haldama, kuid tuhapilvejuhtumit oleks Eestil olnud ekspertide puudumise tõttu keeruline lahendada. (Intervjuu B)

Teisalt annab eesistumises osalevate ametnike vähesus võimaluse suurendada Eesti ühiskonnas avaliku teenistuse atraktiivsust tööandjana. Töötajate arvu suurendamiseks on võimalik värvata kindlaks ajavahemikuks praktikante ülikoolidest. Samuti saab kutsuda eelkõige ülikooli lõpetanud spetsialiste (sh Tartu Ülikooli Euroopa kolledži lõpetanud) tööle avalikku sektorisse, kus neil on võimalik saada seoses eesistumisega erakordse kogemuse osaliseks ja alustada karjääri avalikus teenistuses nii Eesti kui ka ELi tasemel. (Intervjuu C)

Kui võtta eesistujariigi rollide valguses kokku ametnike motivatsiooni teema eesistujariigi ülesande täitmiseks, siis võib väita, et ametnikud on eesistumise edukaks läbiviimiseks pigem motiveeritud kui demotiveeritud. Analüüsi tulemusena võib järeldada, et motivatsioon on kõrgem üksmeele saavutaja rolli täitmiseks ning madalam olla esindaja välissuhetes. Üksmeele saavutaja roll pakub häid võimalusi eesistumisülesande edukaks soorituseks. Samas näevad eksperdid siin ohtu, mis

seondub Eesti ametnike nõrga võimekusega arvestada, mõista ja võtta kuulda erinevate osapoolte vaatenurki ning seejuures pakkuda vastuvõetavaid lahendusi (Intervjuu B).

Kõige suurem motivaator on eesistumine ise. See parandab Eesti avaliku teenistuse töö kvaliteeti, vähendab tõenäoliselt personali voolavust avalikus sektoris ning pakub mitmesuguseid isiklike motivatsiooni suurendavaid asjaolusid (võimalust teha karjääri, enesearengut, riigi ühise ülesande täitmise võimalust jne). Motivatsiooni toetab eestlastest ametnike pragmaatiline ellusuhtumine, eesmärgile suunatud tegutsemine ning n-ö korralikkus, mis tähendab soovi panustada oma teadmiste ja oskuste raames vastavalt reeglitele (Intervjuu B).

Eesistumise järel annavad sellele hinnangu nii ELi institutsioonid, teised liikmesriigid kui ka meedia. ELi nõukogu eesistujariiki käsitlevad kättesaadavad teadusuurimused ei anna praegu kahjuks eesistumise kohta kõikehõlmavat hinnangut ning hindamisel on nii hulk võimalusi kui ka piiranguid. Kindla liikmesriigi eesistumise hindamist takistab ühtlasi teabe piiratud kättesaadavus. (Lisoňová, 2009: 22) Lisaks välisele hindamisele on oluline, millise hinnangu annab liikmesriik ise oma eesistumisele ja ametnikkonna tööle. Ametnike töömotivatsiooni positiivse mõjutamise vaatevinklist on asjakohane hinnang ja tunnustamine määrava tähtsusega ning seda tuleb silmas pidada nii eesistumisperioodi lõpus kui selle vältel.

Kokkuvõtvalt, ATMi teooria järgi on ametniku vajadused: poliitika-tegemine, huvi ühiskonnas toimuva vastu, pühendumus ning altruism. (vt joonis 1) Eesistujariigi rollide täitmine võimaldab neid vajadusi suuremal või vähemal määral rahuldada. Üldistades võib öelda, et rollide täitmise motivatsioon ja demotivatsioon on suuresti mõjutatud sellest, mil määral on ametnikel ülesannete soorituseks olemas vajalikud teadmised ja oskused. Seega, ametnike ettevalmistusprotsess eesistumiseks on olulise tähtsusega kogu riigi jaoks.



## KOKKUVÕTE

Eesti on 2018. aasta esimesel poolel Euroopa Liidu Nõukogu eesistujariik. Selle ülesande tähtsust pole võimalik üle hinnata. Edukas eesistumine parandaks Eesti mainet Euroopas ja teadvustaks Eesti „hääle” kaalukust teiste liikmesriikide omade hulgas. Riigi tasandil mobiliseerib eesistumine Eesti avalikku teenistust ja aitab kaasa avaliku sektori töö kvaliteedi parandamisele.

Eesistumine on riigi ühine ülesanne, milles tuleb juhtida ja koordineerida ELi tasemel kogu õigusloomeprotsessi. Selle töö peavad eelkõige töörühmade tasandil tegema ära Eesti ametnikud, kellele tulevane erakordne ja laiahaardeline ülesanne seab kõrged ja spetsiifilised nõudmised nii teadmiste ja oskuste kui ka isikuomaduste vaatepunktist. Selles, et ametnik rakendaks oma pädevust eesmärgipäraselt, mängib suurt rolli tema motivatsioon. Käesolevas magistritöös ongi ühendatud Eesti ametnike motivatsiooni analüüsimine eesistujariigi ülesannete taustal koos eesistumise eri rollidega.

Ametniku töömotivatsioonist sõltub tema töö kvaliteet ja tulemus. Kõigi eesistumises osalevate ametnike töö tulemusest kokku oleneb suuresti eesistumise edukus. Seepärast on vaja juba praegu teada, millised motivaatorid toetavad ja millised piiravad riigi peatset eesistumist. Selle magistritöö eesmärk oli kirjeldada Eesti ametnike motivatsiooni olukorda, seostades seda eesistumisülesande nõuetega. Seati ülesandeks kirjeldada neid motivaatoreid ja demotivaatoreid, millele tuleks tähelepanu pöörata eesistumist praktiliselt ette valmistades.

Erinevate motivatsiooni rahulolu- ja protsessiteooriate alusel võib öelda, et motivatsioon on sisemine protsess, mida tuleb pidevalt taastada. Seda protsessi mõjutavad nii sisemised motiivid mingi isikliku vajaduse rahuldamiseks kui ka välised motiivid, mis suurendavad või vähendavad sisemist sündi saavutada eesmärk, st rahuldada teatud vajadus. Mitmes uuringus on võrreldud avaliku teenistuse motivatsioon erasektori omaga ning kuigi tulemused pole päris üheselt määratletud, on jõutud järeldustele, et nende kahe sektori töötajate motivatsioonis leidub erisusi.

Peamine erijoon seisneb avaliku teenistuja sisemises soovis teenida üldsust omakasupüüdmatult.

Varasemate uuringute alusel järeldas magistritöö autor, et Eesti avaliku teenistuse töötajate peamised motivaatorid on seotud meeldiva ja arendava töökeskkonnaga, võimalusega mõjutada olulisi asju ning karjääri ja prestiižiga seotud tegurid. Peamiste demotivaatoritena saab nimetada ametniku väikest töötasu, pidevat ajasurvet, sõltuvust poliitikast ja liigset bürokraatiat.

Eesistujariigi rollimääratlusi on mitu. Siinses magistritöös käsitleti põhirollidena päevakorra kujundajat, üksmeele leidjat ja esindajat välissuhetes. Need kolm rolli on tuletatud aluslepingute varasematest tõlgendustest ja neid on praktikas kohaldatud. Eesistujariigi rollidest anti töös ülevaade ühendatuna liikmesriigi, ELi ja rahvusvahelise tasandiga. Rollide põhjalikust analüüsist selgus, et eelkõige on vaja eesistumise eel suurendada ettevalmistustöös osalevate ametnike pädevust, parandades nii mitmesuguste teadmiste (ELi, Euroopa kultuurikonteksti ja valdkonna kohta) kui ka oskuste (juhtimis- ja eestvedamisoskus, läbirääkimis- ja kommunikatsioonioskus) taset. Vähem tähis pole ka ametniku isikuomaduste arengu toetamine.

Töö autori tehtud eksperdiintervjuude tulemusena selgus, et päevakorra kujundaja rolli täitmist motiveerivad sellised tegurid nagu ülesande vaheldusrikkus, enesearengu võimalused ning toetav ja vastutulelik tööandja. Selle rolli kandmise demotivaatorid on pidev ajasurve, liigne ELi bürokraatia ja reageerimine töökorralduse pidevale muutusele.

Üksmeele saavutaja roll on parim võimalus näidata Eesti riiki eduka eesistujana. Selgus, et selleks on Eesti ametnikud ka motiveeritud, sest nad peavad oluliseks hoida nii kolleegide kui ka partneritega häid suhteid ning seda, et see võimaldab tegeleda ametnikutöö loomingulisema poolega. Teisalt vähendab ametnike motivatsiooni liigne sõltuvus poliitikast ja n-ö lühinägelikkus teiste liikmesriikide seisukohtade suhtes. Silmatorkav demotivaator on ka avalikkuse negatiivne arvamus avalikust sektorist, mille kujundamisel on oma osa meedial.

Esindajana välissuhetes on eesistujariigi roll Lissaboni lepingu järel piiratud, kuid selle rolli täitmise motivaatorid on karjäärivõimalused ja eneseareng nii ELi tasandil kui ka rahvusvahelisel tasandil väljaspool ELi. Välisesindaja rolli demotivaatorid on ametniku kohustus tegeleda küsimustega, mis ei kuulu otseselt tema töö hulka, ja välisesindaja rolli täitmise piiratus.

Ametnike suurim motivaator ja ühtlasi demotivaator eesistumise valguses on eesistumine ise. See erakordne võimalus osaleda juhtimis- ja koordineerimisoskusi nõudvas mitmetahulises ülesandes suurendab nii iga ametniku enda kui ka kogu avaliku teenistuse motivatsiooni. Samas tekitab eesistumine ka hirmu eesseisva ülesande soorituse ees ning võib viia osade ametnike lahkumiseni avalikust sektorist.

Eesistumist ette valmistades tuleb peale eesistujariigi rollide täitmise teadvustada endale motivatsiooni kõrval ka sellega kaasnevad asjaolud. Eesti ametnikel puudub eesistumise kogemus – suuremahulise rahvusvahelise ülesande täitmise värskeim kogemus pärineb 2004. aastast, mil Eesti liitus ELiga. Eesistumise üksikasjalik formaat selgub vahetult enne eesistumisperioodi algust, selle põhjuseks on eesistumise pidev areng, Euroopa Ühenduse alalise esindaja ja liidu välisasjade ja ühise julgeolekupoliitika kõrge esindaja ametikoha loomine, ELi välisteenistuse väljakujunemisaeg ja eesistujariigi täpsete rollide modifitseerimine eesistujariikidepraktika kohaselt. Eesti eesistumisperioodi 2018. aastal mõjutab ka ELi areng tervikuna ja Euroopa tulevane majanduslik olukord. Võimalikest ohtudest hoolimata suhtuvad eesistumist ettevalmistava komisjon ning siinse magistritöö jaoks tehtud intervjuudes osalenud ametnikud eesistujariigi rollide täitmisse pigem hästi – see tekitab asjaosalistes ootusärevust, mitte ei tundu hirmutav.

Selle uurimistöö tulemused on autori hinnangul väärtuslikud, sest annavad ülevaate Eesti ametnike motivatsiooniteguritest eesseisva kaaluka ülesande eri tahkude järgi. Analüüsitulemused võimaldavad kujundada Eesti edukaks eesistumiseks vajalikud ja toimivad motivatsioonisüsteemid ning määratleda veelgi täpsemalt ametnike motivatsioonitegurid, arvestades ministriumite valdkonnaülesandeid.

## KASUTATUD KIRJANDUS

1. **Alonso, P., & Lewis, G. B. (2001).** Public service motivation and job performance. *American Review of Public Administration*, 31, 4, 363-380.
2. **Amabile, T. M. (1993).** Motivational synergy: Toward new conceptualizations of intrinsic and extrinsic motivation in the workplace. *Human Resource Management Review*, 3, 185-201.
3. **Ambrose, M. L., & Kulik, C. T. (1990).** Old friends, new faces: Motivation in the 1990s. *Journal of Management*, 25, 231-292.
4. **Bengtsson, R., Elgström, O., & Tallberg, J. (2004).** Silencer or amplifier? The European Union presidency and the Nordic countries. *Scandinavian Political Studies*, 27 (3), 311-334.
5. **Brewer, A. G., Selden, C. S., & Facer II, R. L. (2000).** Individual conception of public service motivation. *Public Administration Review*, 60, 3, 254-264.
6. **Chaplin, J. P. (1968).** *Dictionary of psychology*. New York: Dell.
7. **Chen, G., & Gogus, C. (2008).** Motivation in and of work teams – A multilevel perspective (ed.) Kanfer, R., Chen, G., Prichard, & R. D. *Work motivation: Past, present and future*, 286-317.
8. **Daley, D. M. (2002).** *Strategic human resource management. People and performance in the public sector*. New Jersey: Pearson Education.
9. **Deci, E. L., Ryan, & R. M. (2000).** The „what” and „why” of goal pursuits: Human needs and the self-determination of behavior. *Psychological Inquiry*, 11(4), 227-269.
10. **Demmke, C. (2005).** Are civil servants different because they are civil servants? Maastricht: European Institute of Public Administration. (kättesaadav: <http://www.dgaep.gov.pt/media/0601010000/lux/civilservantsdifferent.pdf> 12.04.2013).
11. **Denhardt, R. D., Denhardt, J. V., & Aristigueta, M. P. (2001).** *Managing human behavior in public & nonprofit organization*. USA: Sage Publication Inc.
12. **Elgstöm, O. (2002).** Dull but successful – the Swedish presidency. *Journal of Common Market Studies*, 40, Annual Review, 45-48.

13. **Fergusson, E. (1994).** Motivation. Corsini, R. J. (ed.), *Encyclopedia of psychology* (2<sup>nd</sup> ed., Vol. 2, p. 429). New York: Wiley and Sons.
14. **Gibson, J. L., Ivancevich, J. M., & Donnelly, J. H. (1988).** *Organizations: Behavior, structure, processes* (6th ed.). Plano, Texas: BPI.
15. **Grant, A. M., & Shin, J. (2011).** Work motivation: Directing, energizing, and maintaining effort (and research). Forthcoming in R. M. Ryan (ed.), *Oxford handbook of motivation*. Oxford University Press.
16. **Hirschfeld, R. R., Schmitt, L. P., Bedeian, & A. G. (2002).** Job-content perceptions, performance-reward expectancies, and absenteeism among low-wage public sector clerical employees. *Journal of Business and Psychology*, 16, 4, 553-564.
17. **Kajnič, S., Svetličič, M. (2010).** "What it Takes to Run an EU Presidency: Study of Competences in Slovenia's Public Administration." *Halduskultuur – Administrative Culture* 11 (1), 84-109.
18. **Kajnič, S., Guggenbühl, A., & Lavadoux, F. (2011).** Coping with multiple presidencies in the EU: Challenges for national administrators (kättesaadav: [http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/20110912105319\\_EipascopeSpecialIssue\\_Art4.pdf](http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/20110912105319_EipascopeSpecialIssue_Art4.pdf) 14.04.2013).
19. **Landy, F. J. (1985).** *Psychology of work behavior*. Illinois: Dorsey Press.
20. **Latham, G. P., & Pinder, C. C. (2005).** Work motivation. Theory and research at the dawn of the twenty-first century. *Annual Review of Psychology*, 56, 485-516.
21. **Lisoňová, Z. (2009).** What makes the difference between the worst and the best EU Council presidency? Approaches to evaluation of the EU Council presidency. *International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs*, XVIII, 3, 12-24.
22. **Maslow, A. H. (1943).** A theory of human motivation. *Psychological Review*, 50, 370-396.
23. **Metcalfe, D. (1998).** Leadership in European Union negotiations: The presidency of the Council. *International Negotiation*, 3 (3), 413-434.

24. **Perry, J. L. (1996).** Measuring public service motivation: An assessment of construct reliability and validity. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6, 1, 5-22.
25. **Perry, J. L., Hondeghem, A., & Wise, L. R. (2010).** Revisiting the motivational bases of public service. *Public Administration Review*, 70, 5, 681-690.
26. **Perry, L. J., & Wise, L. R. (1990).** The motivational bases of public service. *Public Administration Review*, 50, 3, 367-373 (kättesaadav: [http://www.centerforurbanstudies.com/documents/electronic\\_library/neighborhoods/public\\_service.pdf](http://www.centerforurbanstudies.com/documents/electronic_library/neighborhoods/public_service.pdf), 10.04.2013).
27. **Quaglia, L., & Moxon-Browne, E. (2006).** What makes a good EU Presidency? Italy and Ireland compared. *Journal of Common Market Studies*, 44, 2, 354.
28. **Rainy, G. H. (1983).** Public agencies and private firms: Incentive structures, goals, and individual roles. *Administration & Society*, 15, 2, 207-242.
29. **Randolph, W. A., & Blackburn, R. S. (1989).** *Managing organizational behavior*. Homewood (Ill.), Boston: Irwin.
30. **Reilly, P. (2003).** New approaches in reward: Their relevance to the public sector. *Public Money & Management*, 222-245.
31. **Riedel, R. (2011).** The rotating presidency of the Council of the European Union, roles perception after the treaty change, Centre for European Studies ARENA, University of Oslo (kättesaadav: [http://astrid.eu/Riforma-de/Studi-e-ri/Archivio-27/Riedel\\_Rotating-residency\\_Arena\\_22\\_03\\_2011.pdf](http://astrid.eu/Riforma-de/Studi-e-ri/Archivio-27/Riedel_Rotating-residency_Arena_22_03_2011.pdf), 05.05.2013).
32. **Schout A., & Vanhoonacker, S. (2006).** Evaluating presidencies of the Council of the EU: Revisiting Nice. *Journal of Common Market Studies*, 44, 5, 1051-1077.
33. **Schout, A. (1998).** The presidency as juggler: Managing conflicting expectations (kättesaadav: [http://aei.pitt.edu/785/1/scop98\\_2\\_1.pdf](http://aei.pitt.edu/785/1/scop98_2_1.pdf), 08.04.2013).
34. **Szabó, E. M. (2011).** Background vocals: What role for the rotating presidency in the EU's external relations post-Lisbon? *EU Diplomacy Papers* 5/11, College of Europe.

35. **Tallberg, J. (2003).** The agenda shaping powers of the EU Council presidency. *Journal of European Public Policy*, 10, 1 (2.), viidatud **Lisoňová, Z.** What makes the difference between the worst and the best EU Council presidency? Approaches to evaluation of the EU Council presidency, 2009. *International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs*, XVIII, 3, 17, kaudu.
36. **Tallberg, J. (2004).** The power of the presidency: Brokerage, efficiency, and distribution in EU negotiations. *Journal of Common Market Studies*, 42, 5.
37. **Tallberg, J. (2006).** *Leadership and negotiation in the European Union*. United Kingdom; Cambridge University Press.
38. **Wallace, H., & Hayes-Renshaw, F. (2006).** *The Council of Ministers of the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
39. **Vandenabeele, W., Depre, R., Hondeghem, A., & Shufeng, Y. (2004).** The motivational patterns of civil servants. *Viešoji politika ir administravimas*, 13, 52-69.
40. **Vanhoonacker, S., & Pomorska, K. (2010).** The EU diplomatic system: Who is at the helm? Paper presented at Workshop *The EU diplomatic system after Lisbon: Institutions matter*, Maastricht, 18-19 November, 9, viidatud **Szabó, E. M.** Background vocals: What role for the rotating presidency in the EU's external relations post-Lisbon? 2011, *EU Diplomacy Papers* 5/11, College of Europe, kaudu.
41. **Weick, K. E. (1966).** The concept of equity in the perception of pay, *Administrative Science Quarterly*, 11, 414-439.
42. **Wiley, C. (1995).** What motivates employees according to over 40 years of motivation surveys? *International Journal of Manpower*, 18, 276.
43. **Vinacke, E. (1962).** Motivation as a complex problem. *Nebraska Symposium on Motivation*, 10, 1-45, viidatud **Chen, G., & Gogus, C.** Motivation in and of Work Teams, 2008, 286-317, kaudu.
44. **Wouters, J., Coppens, D., & De Meester, B. (2008).** The European Union's external relations after the Lisbon Treaty, in S. Griller & J. Ziller (eds.), *The Lisbon Treaty; EU constitutionalism without a constitutional treaty?* Vienna, Springer, 184-196.

45. **Wurzel, R. K. W. (2004).** The EU Presidency: 'Honest broker' or driving seat? An anglo-german comparison in the environmental policy field. London: Anglo-German Foundation for the Study of Industrial Society.

### **Kasutatud materjalid**

1. **Avaliku teenistuse aastaraamat 2011 (2012)** (kättesaadav: <http://www.avalikteenistus.ee/publikatsioonid,11.02.2013>).
2. **Ehin, P., Veebel, V., Rämmer, A., Hurt, U., Luht, L., Luik, T., Urb, J., Uus, K., & Veski, L. (2008).** Euroopa Liidu otsustusprotsessides osalevate ametnike Euroopa Liidu alase täiendkoolituse vajaduse uuring 2008-2012, (kättesaadav: [http://www.academia.edu/3055956/Eesti\\_riigiametnike\\_Euroopa\\_Liidu\\_alane\\_koolitusvajadus,15.10.2012](http://www.academia.edu/3055956/Eesti_riigiametnike_Euroopa_Liidu_alane_koolitusvajadus,15.10.2012)).
3. **Euroopa Liidu ABC** (kättesaadav: <http://valitsus.e/et/riigikantselei/euroopa-liit/teavitustoo-ja-infomaterjalid/arhiiv/oppematerjalid/euroopa-liidu-abc-kommentaarid-slaidiesitluse-juurde>, 13.05.2013).
4. **Euroopa Liidu lepingu konsolideeritud versioon** (kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:ET:PDF>, 16.05.2013).
5. **Euroopa Liidu Nõukogu koduleht** (kättesaadav: <http://www.consilium.europa.eu/council>, 08.04.2013).
6. **Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon** (kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:ET:PDF>, 16.05.2013).
7. **Euroopa välisteenistuse koduleht** (kättesaadav: [http://eeas.europa.eu/background/index\\_et.htm](http://eeas.europa.eu/background/index_et.htm), 08.04.2013).
8. **Gondori kroonika, blogi.** (kättesaadav: <http://gondorikroonika.vm.ee/> 13.05.2013)
9. **Intervjuu A**, autori tehtud, helifail, 04.04.2013. Tallinn.
10. **Intervjuu B**, autori tehtud, helifail, 04.04.2013. Tallinn.
11. **Intervjuu C**, autori tehtud, helifail, 05.04.2013. Tartu.



12. **Intervjuu D**, autori tehtud, helifail, 06.04.2013. Tartu.
13. **Made, V., Kasendi, M., Nõmm, E., & Saar, A. (2008).** *Uurimuse „Eesti esindatus ja osalemine Euroopa Liidu Ministrite Nõukogu töörühmades“ lõpparuanne*. Eesti Diplomaatide Kooli SA (kättesaadav: [http://www.riigikogu.ee/?rep\\_id=577301](http://www.riigikogu.ee/?rep_id=577301), 03.05.2013).
14. **Nõukogu otsus 2007/5/EÜ, Euratom**, 1. jaanuar 2007, millega määratakse kindlaks nõukogu eesistuja ametikoha täitmise järjekord (kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:001:0011:0012:ET:PDE>, 13.05.2013).
15. **Nõukogu otsus 2009/937/EL**, 1. detsember 2009, millega võetakse vastu nõukogu kodukord (kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:325:0035:0061:ET:PDE>, 13.05.2013).
16. **OECD Public Governance Reviews (2011).** Estonia: Toward a Single Government Approach, (kättesaadav: <http://valitsus.ee/et/riigikantselei/organisatsioon/uuringud>, 01.04.2013).
17. **Randmaa-Liiv, T., Sarapuu, K., Uudelepp, A., Metsma, M. (2011).** Avaliku teenistuse koolitussüsteemi ja arenguvajaduste analüüs, (kättesaadav: <http://www.praxis.ee/index.php?id=950>, 16.05.2013)
18. **Riigi Teataja I**, 06.07.2012, 1. Avaliku teenistuse seadus (kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/106072012001>, 14.04.2013).
19. **Riigikantselei aastaraamat 2012 (2013)** (kättesaadav: <http://valitsus.ee/et/riigikantselei/organisatsioon/aastaraamat>)
20. **Roger, M.** Euroopa välisteenistuse loomine. – Välisministeeriumi koduleht (kättesaadav: <http://www.vm.ee/?q=node/10624>, 02.05.2013).
21. **TNS Emor (2007).** Avaliku teenistuse motivatsioonisüsteemide uuring (kättesaadav: <http://valitsus.ee/et/riigikantselei/organisatsioon/uuringud>, 01.12.2012).
22. **TNS Emor (2009).** Rollid ja hoiakud avalikus teenistuses (kättesaadav: <http://www.avalikteenistus.ee/uuringud>, 26.11.2012).

## **LISAD**

### **Lisa 1 Intervjuu küsimused**

Magistritöö „Eesti ametnike motivatsioon eesistujariigi rollide täitmiseks 2018. aastal“ intervjuu küsimused:

1. Millised on täna peamised motivaatorid ametniku töös?
2. Millised on täna peamised demotivaatorid ametniku töös?
3. Millised tegurid mõjutavad motivaatoreid ja demotivaatoreid?
4. Kuidas motivaatorid ja demotivaatorid on ajas muutunud?
5. Kuivõrd eksisteerib Eesti avalikus sektoris avaliku teenistuse motivatsiooni?
6. Millised on ametnike ootused seoses eesistumisega?
7. Millised on ametnike kartused seoses eesistumisega?
8. Milline toimunud eesistumine/rühmaeesistumine on Teie hinnangul Eestile eeskujuks ja milline hoiatuseks?
9. Mis on Teie hinnangul Eesti riigi kui eesistujamaa tugevused ja nõrkused?
10. Millised võimalused annab eesistumine ametnikele?
11. Millistest ohtudest peaksid ametnikud oskama hoiduda?
12. Milliseid konkreetseid tegevusi tuleb teha, et saavutada ametnike suurem motivatsioon eesistumiseks?

## **Lisa 2 Intervjueeritavate nimekiri**

Magistritöö „Eesti ametnike motivatsioon eesistujariigi rollide täitmiseks 2018. aastal“ intervjueeritavate nimekiri:

1. **Anneli Sihver**, Rahandusministeerium, riigihalduse – ja avaliku teenistuse osakonna nõunik
2. **Kalmar Kurs**, Haridus- ja teadusministeerium, Euroopa Liidu ja rahvusvahelise koostöö osakonna juhataja
3. **Karin Rannu**, Riigikantselei, Euroopa Liidu sekretariaadi nõunik
4. **Märt Hiietamm**, Eesti Alaline Esindus EL juures, nõunik
5. **Piret Lilleväli**, Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaadi nõunik, eesistumist ettevalmistava komisjoni projektijuht

## SUMMARY

### THE MOTIVATION OF ESTONIAN OFFICIALS TO PERFORM THE ROLES OF THE PRESIDENCY IN 2018

Kairit Reiman

An exceptionally large task awaits Estonia in 2018 – the Presidency of the Council of the European Union (EU). This is a common task for the whole state which officials must perform with the support of the General Secretariat of the Council (GSC). To be more precise, the officials must coordinate and lead the EU. This includes organising all legislative activity at the Member State level and chairing all working parties, with the exception of Common *Foreign and Security Policy* council meetings. In addition to leading communication between Member States, opinions need to be coordinated with and reported to the European Parliament, the European Council and the European Commission. The job of officials is to know each area and the opinions of each Member State, resolve differences and manage potential crisis situations. In addition to substantive work, practical preparations and thus the existence of qualified and motivated officials are also important.

The quality of officials' work largely depends on their motivation. The Presidency is a convincing reason for analysing officials more closely by clarifying the factors that motivate and demotivate them. These factors should be given attention in light of performing the roles of the future Presidency. The Presidency is an opportunity to mobilise and boost the level of Estonian public service by giving the officials the necessary skills and knowledge. Improving the qualification level of Estonian officials is important not only in guaranteeing that Estonia enjoys a successful Presidency, but also because good officials are needed now to fulfil the state's goals within the country as well as at the EU and international level.

The topical nature of this thesis lies in the fact that Estonia needs hundreds of motivated and competent people for the Presidency. Since 2005 the State Chancellery has been ordering surveys from TNS Emor regarding, among other things, the motivation of public servants and the efficiency of motivation systems. What we do not have is an

analysis that associates the motivation of officials with the performance of the tasks of the Presidency.

The objective of the thesis was to clarify the factors that motivate and demotivate Estonian officials and which should be taken into account in performing the roles of the Presidency and its preparation process. In order to achieve this, the author undertook the following tasks: clarify and analyse motivation, work motivation and public service motivation; examine the current level of motivation among Estonian public servants; clarify the roles of the Presidency in the EU; and analyse the motivating and demotivating factors of Estonian officials in performing the Presidency's roles.

The following topics were examined:

1. What are the motivators for Estonian officials in performing the roles of the Presidency?
2. What are the demotivators for Estonian officials in performing the roles of the Presidency?

It can be presumed on the basis of existing research that the main motivators of Estonian public servants are currently related to a pleasant and developing working environment, an opportunity to influence important issues and factors associated with careers and prestige. The main demotivators are low pay, constant time pressure, dependence on politics and excessive bureaucracy.

Upon analysing the roles of the Presidency, a number of variously named tasks are highlighted. The roles distinguished are that of leader, conciliator, representative of foreign affairs, public administrator and agenda establisher as well as a contact point of mediator and initiator. Some of these roles overlap; others are similar; the rest pay attention to the authority of the Presidency in the different stages of the negotiation process. The main role descriptions discussed in the thesis are agenda establisher, mediator and foreign representative, which are herein combined. These roles have been derived from earlier interpretations of the EU Treaties and matters that have been put into practice. An overview is given at the Member State, EU and international level.

It appears from thorough analysis of the roles of the Presidency that the officials involved primarily require an increase in competence in relation to knowledge (regarding the EU, the European cultural context and specific areas) and skills (management and leadership skills and negotiating and communication skills). Supporting an official's personal characteristics is similarly important.

It emerged from the expert interviews conducted by the author that performing the role of agenda establisher is motivated by the versatility of the task, self-development opportunities and a supportive and accommodating employer. The demotivators in assuming the role are constant time pressure, too much EU bureaucracy and reacting to constant changes in the organisation of work.

Having the role of mediator is the best way of showing Estonia as a successful presiding nation and officials are motivated to do this, as they consider it important to maintain good relationships with their colleagues and partners, plus the role enables them to be engaged in the more creative side of officials' work. On the other hand, motivation is reduced by being too dependent on politics and the short-sightedness of Estonian officials with respect to other Member States. A significant demotivator is the negative opinion of the public, which is largely formed by the media.

As a representative of foreign affairs, the Presidency's role is limited according to the Lisbon Treaty, but the motivators of performing this role are career opportunities and self-development in the EU as well as internationally outside of the union. The demotivators of this role are the officials' obligation to deal with matters not directly related to their job and the limited nature of the role of the representative of foreign affairs. The most motivating as well as demotivating factor for the officials is the Presidency itself. This exceptional opportunity to participate in a multi-faceted task requiring management and coordination skills increased the officials' personal motivation as well as that of the public service as a whole.

Upon preparing for the Presidency, the circumstances accompanying the performance of the role of the Presidency must be acknowledged in addition to motivation. To be more

precise, Estonian officials lack previous experience in being a presiding nation (the last large-scale international task being its accession to the EU in 2004) and the specific format of the Presidency will become clear directly before the Presidency period. This is due to the constant development of the Presidency, the creation of the positions of the permanent representative to the EC and the high representative to the CFSP, the development period of the European External Action Service and the modification of the precise roles of the Presidency pursuant to the practice of future Presidencies. Estonia's Presidency in 2018 will also be influenced by the EU's development as a whole and the future economic status of Europe. Irrespective of possible threats, the commission preparing the Presidency and the officials who participated in the interviews have a positive attitude and are not intimidated, but look forward to the event.

The author considers the results of the thesis valuable, as they give an overview of officials' motivation factors with regard to different aspects of the forthcoming task. Based on the results it is possible to develop necessary and effective motivation systems for the officials involved in the Presidency in order to guarantee a successful Presidency for Estonia and to specify officials' motivation factors more precisely within the fields of different ministries.

## LIHTLITSENTS

### **Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks**

Mina, Kairit Reiman (isikukood 47806152760)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose „Eesti ametnike motivatsioon eesistujariigi rollide täitmiseks 2018. aastal“, mille juhendaja on Kristiina Tõnnisson, PhD

1.1. reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

1.2. üldsusele kättesaadavaks tegemiseks ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus, 16.05.2013

---

(allkiri)